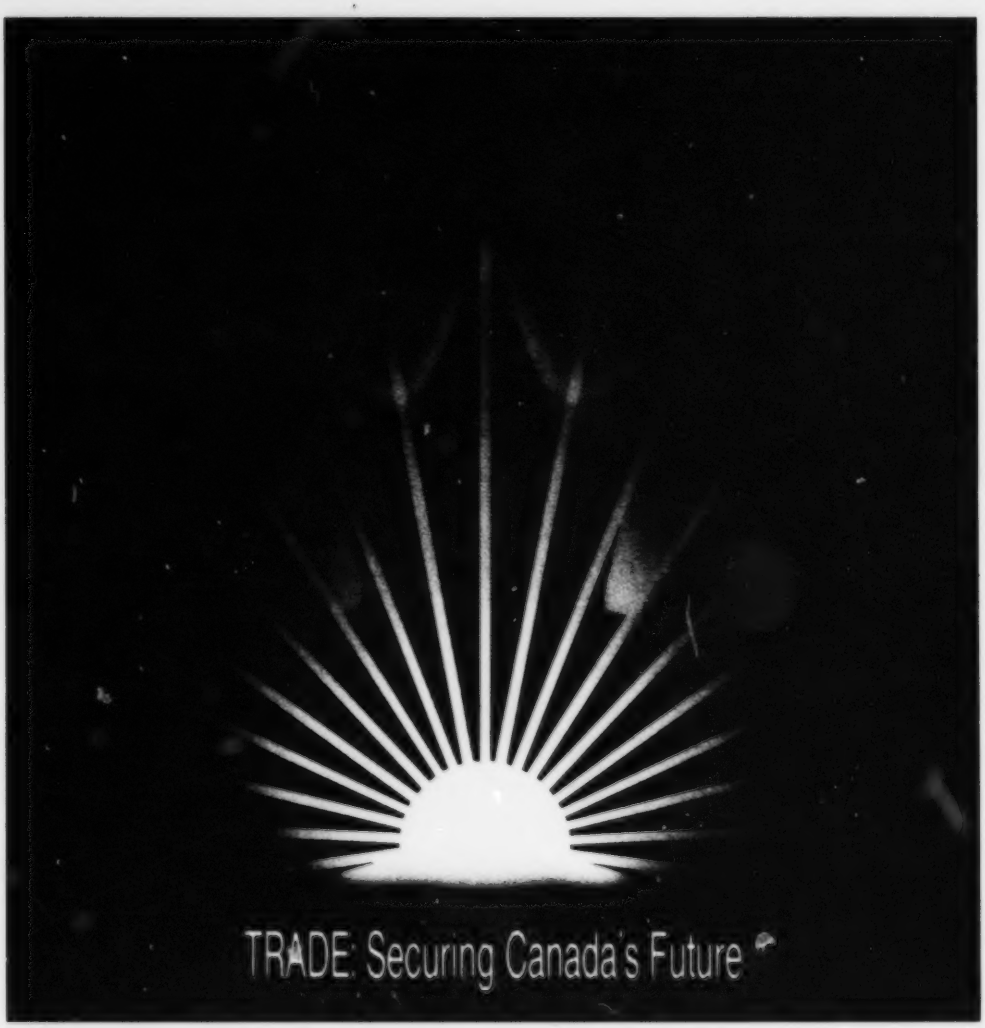
THE CANADA-U.S. FREE TRADE AGREEMENT

AND

THE FOREST PRODUCTS SECTOR

· AN · ASSESSMENT ·



Canada

For additional copies, please call:

(819) 953-2312

For more information, please write:

Industry, Trade and Technology Branch
Canadian Forestry Service
351 St. Joseph Blvd.
Hull, Quebec
K1A 1G5

(819) 997-1107

or

Resource Processing Industries Branch
Regional Industrial Expansion
235 Queen Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H5

(613) 954-3080

© Minister of Supply and Services Canada 1988

THE CANADA-U.S. FREE TRADE AGREEMENT

AND

THE FOREST PRODUCTS SECTOR

• AN • ASSESSMENT •

89-05093/

Contents

1

Executive Summary 1

2

Introduction and Overview 3
Macroeconomic Impacts of the Agreement 4
The Forest Sector 6

3

Background 7
The Resource 7
Industry Structure 8
Regional Dimensions 9
Investment 12
Employment 12
International Trade in Forest Products 13
Competitive Position 18
Recent Performance 19
Future Outlook 22

4

Elements of the Agreement 23
Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Cases 23
Tariffs 23
Technical Standards 24
Quantitative Restrictions 26
Emergency Measures 26
Investment 26
Softwood Lumber Memorandum of Understanding 27

5

Impacts of the Agreement on the Forest Sector 29
Security of Access 29
Enhanced Access 29
Industry Adaptation 29
Wood Industries 30
Pulp, Paper and Allied Industries 35

6

Conclusions 39

Appendix:
Elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement — Synopsis 41

1

Executive Summary

The Canada-U.S. Free Trade Agreement will be of significant benefit to the forest industry in Canada. It establishes an improved trading relationship based on more secure and open access to each other's markets. Given that the forest industry extends across the country, these benefits will flow to all regions of Canada.

In assessing the impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, it is useful to distinguish the three major components or categories of subsectors making up Canada's forest industry.

The first group includes the primary producers (lumber, pulp, newsprint, and shingles and shakes) who have operated in a duty-free environment with the United States for a number of years. The primary producers have faced the full brunt of U.S. protectionism in recent years with two countervail investigations of Canadian softwood lumber and temporary tariffs imposed by the U.S. Administration on shingles and shakes. The immediate benefits for these producers will be the security of access and the more expeditious and predictable mechanism for resolving trade disputes. Primary products account for over 85 per cent of current Canadian exports of forest products to the United States.

The second group includes producers of higher value-added or intermediate forest products such as paper and paperboard, waferboard, particleboard, and plywood that serve both domestic and foreign markets. Elimination of tariffs on these products will open up new market opportunities in the United States and allow those Canadian companies that are not yet internationally competitive to modernize and expand productive capacity to world scale or to develop "niche" markets.

These two groups are highly capital-intensive. The more secure investment climate provided under the Agreement is important for securing the major capital investment required for modernization, productivity improvement, industrial restructuring and new capacity over the next decade.

The third group includes producers of converted products such as converted paper and paperboard, packaging, tissues, windows, doors, kitchen cabinets, and mouldings that use primary products as their raw material inputs. Canada-U.S. bilateral trade in these products has been relatively low. Canadian producers primarily serve a highly protected and fragmented domestic market and tend to be much smaller both in corporate size and plant scale than their U.S. counterparts. Many companies in this category will face major adjustments to the new competitive environment created by elimination of tariffs on both sides of the border. At the same time, new market opportunities will be created in some of these product lines in the United States and companies will have either a five- or ten-year transition period to make the necessary adjustments.

In summary, the following are the principal impacts of the Agreement on the forest sector:

- more secure access to U.S. markets as the result of the dispute settlement mechanism;

- increased investor confidence leading to more investment over the long term;
- encouragement of product specialization and increased value-added manufacturing as a result of the phased reduction of tariffs on intermediate and converted forest products;
- creation of a more internationally competitive industry through industrial restructuring and improved productivity as producers of intermediate and converted products adjust to a more open and competitive market environment.

2

Introduction and Overview

The Canada-U.S. Free Trade Agreement is an historic and precedent-setting accord governing the largest bilateral trade in the world. When it comes into force on January 1, 1989, the Agreement will achieve major objectives for both countries. It will eliminate barriers to trade in goods and services between the two countries. It will facilitate fair competition within the free trade area and significantly expand liberalization of conditions for cross-border investment. The Agreement will also establish effective procedures for the joint administration of its provisions and the resolution of disputes. It meets the test of fairness and of mutual advantage to both Canada and the United States, and sets the foundation for further bilateral and multilateral co-operation to expand and enhance the benefits of the Agreement.

The Agreement is an important contribution to Canada's future sustained economic growth, development, and prosperity. It is consistent with Canada's obligations to its trading partners in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), building upon GATT principles and going beyond them in new areas such as services and trade-related investment measures. The Agreement, together with the Uruguay Round of multilateral negotiations under the GATT, shows Canada's commitment to reducing trade barriers around the world. Trade liberalization, a cornerstone in the government's overall economic strategy, offers Canadians a chance to grow and prosper in a competitive and dynamic economy. By adding significantly to economic growth, incomes and employment, the Agreement will enhance the ability of governments to stimulate economic development in Canada's poorer regions and strengthen social programs for all Canadians.

From the beginning of the bilateral trade negotiations, close consultations were undertaken with a wide variety of sources. Advice was sought from the business community through the International Trade Advisory Committee and the fifteen Sectoral Advisory Groups on International Trade including one specifically for forest products. First Ministers held nine special meetings to discuss the negotiations, as well as discussions at their annual First Ministers' Conference. Provincial trade representatives participated in regular meetings of the federal-provincial Continuing Committee on Trade Negotiations, as well as in individual working groups on each of the elements of the Agreement. Government expertise in each sector of the negotiations was drawn from all relevant departments, ensuring the closest interdepartmental co-operation. This level of consultation, unprecedented for Canada in international trade negotiations, ensured that all interests and advice were taken into account to the greatest extent possible in every element of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

This publication is one of a series of Canada-U.S. Free Trade Sectoral Assessments prepared by the Government on several sectors and issues such as agriculture, fisheries, energy, industry and consumers. Each Sectoral Assessment begins with a general discussion of the overall economic impact of the Agreement, based on the major study released by the Department of Finance. The Sectoral Assessment then examines the implications of the Agreement for the sector, providing background information, describing the elements of the Agreement and presenting an assessment of the economic impact on the sector.

Macroeconomic Impacts of the Agreement

The Agreement will provide significant economic benefits to Canadians:

- Canadian consumers will pay lower prices for both imported and domestic goods;
- investment will be undertaken in response to opportunities provided by the new trade environment;
- industries will reap the benefits of larger scale production and will become more efficient and more competitive;
- the productivity of Canadian workers will increase and so will their real incomes;
- the economy will grow more strongly and more jobs will be created; and
- the economy will become more flexible, more innovative, and more dynamic.

A comprehensive analysis of the macroeconomic impacts of the Agreement has been undertaken by the Department of Finance, and is reported in the document *The Canada-U.S. Free Trade Agreement: An Economic Assessment.* It indicates that the Canada-U.S. Free Trade Agreement will raise the real incomes of Canadians by *at least* 2.5 per cent. This represents a permanent increase in real income of $12 billion in today's dollars, or about $450 for every Canadian. This estimate quite likely understates the size of the economic benefits flowing from the Agreement because some important aspects of the Agreement are not captured in the analysis. For example, aspects of the Agreement such as free trade in services, liberalization of conditions for cross-border investment, more certainty about security of access to the large U.S. market and the dynamic effects of free trade in the form of a more flexible and more innovative economy will provide additional net benefits that are real, positive and potentially very large, but cannot be precisely measured.

The Department of Finance analysis suggests that most Canadian industries — those that are more highly protected now as well as those currently receiving little trade protection — will benefit from the Agreement and that all regions will share in the benefits. Central Canada with its large manufacturing base will benefit from a stronger and larger manufacturing sector. Other regions will benefit from lower prices of manufactured products and greater scope for upgrading of their resources. Resource-based regions will also benefit directly as the Agreement reduces the risk of a further increase in U.S. protectionism.

The economic benefits from the Canada-U.S. Free Trade Agreement will begin to be realized shortly after implementation of the Agreement, on January 1, 1989. Prices for a wide range of consumer goods will be lower, expanding the purchasing power of Canadian households. Investment in plant and equipment will expand as Canadian firms move to take advantage of their enhanced access to the huge U.S. marketplace. Increased consumer and investment spending will lead to stronger economic growth and more job creation. Department of Finance estimates of the impacts of the Agreement on employment over the medium-term fiscal planning horizon indicate a net increase of 120,000 jobs by 1993, only five years into the phasing-in of the Agreement. Moreover, the number of new jobs created will continue to grow as the Agreement is fully implemented.

But the output and employment gains from the Agreement go further. Without free trade, the increasing threat of U.S. and international protectionism would place at considerable risk the robust pace of output and employment growth that Canada has enjoyed in recent years. Over the last three years, for example, real output growth in Canada has averaged 3.7 per cent and employment growth has averaged 2.9 per cent, or over 300,000 jobs per year. The Agreement will not only create new employment opportunities for Canadians, it will also help to secure existing jobs. In the absence of the Agreement, any increase in U.S. protectionism would clearly cost Canadians jobs. Illustrative scenarios of possible U.S. protectionist measures suggest the risk of job losses could be substantial.

The Department of Finance analysis suggests that the Canadian economy should have few difficulties in responding to the new opportunities provided by the Agreement and in making the adjustments that will be required. This conclusion is based on the following considerations:

- first, the Canadian economy has shown a great deal of flexibility and adaptability in the past in handling the size and types of changes that will be required by the Agreement. Between 1960 and 1987, average Canadian tariff rates vis-à-vis the United States have dropped from 14 per cent to 4.5 per cent; yet during that period incomes and output grew more than 200 per cent;
- second, the reduction in trade barriers will be implemented gradually over 10 years, giving enough time for businesses and workers to adapt to the free trade environment;
- third, the Canadian economy is well positioned to adjust quickly and smoothly and to take advantage of the new opportunities provided by the improved and more secure access to the U.S. market. Canada's international competitive position has improved substantially over the past several years. Since 1983, Canada's record of output and employment growth has been the best of all major industrialized countries; and
- fourth, not only will the adjustment requirements be minimal compared with the changes normally occurring — every year for instance, there are five million job changes in Canada involving more than four million workers — but the federal government has in place a wide array of programs to assist individuals and businesses to adapt to changes in business and labour market conditions that will arise from free trade.

Substantial programs are in place to assist Canadian workers and businesses to respond to the Agreement. The most important federal program directed at labour adjustment is the Canadian Jobs Strategy, which provides financial assistance for training, job development and relocation of workers. Employment and Immigration Canada also runs the Industrial Adjustment Service and provides counselling, referral and placement services. Unemployment Insurance is always available to help Canadians make the transition from one job to another. An equally extensive range of programs is available which will help Canadian businesses capitalize on the new opportunities created by the Agreement. They include: the Trade Commissioner service of the Department of External Affairs; the Program for Export Market Development; the Microelectronics and Systems Development Program and the Technology Outreach Program operated by the Department of Regional Industrial Expansion; and the new approach to regional development embodied in the programs and services of the Atlantic Canada Opportunities Agency, Western Economic Diversification and the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario. The Prime Minister has recently announced the establishment of the Advisory Council on Adjustment, composed of representatives from business, labour organizations and academics, to advise the government on the effectiveness of these programs in the context of the Agreement.

The Forest Sector

This paper assesses the expected impact of the Agreement on the three major components making up Canada's forest industry.

These include the primary producers (lumber, pulp, newsprint, and shingles and shakes), the higher value-added or intermediate forest products (paper, paperboard, waferboard, particleboard, and plywood) and producers of converted wood and paper products.

3

Background

About 8,000 establishments form the mosaic of Canada's forest industry, ranging from small, family-owned sawmills, independent contract loggers and kitchen cabinet producers to large, fully diversified companies with annual sales of $2 billion or more. Activities of the forest sector range from the harvesting of wood through to the manufacture of a variety of wood and paper products.

The harvesting and processing of Canada's forest resource support the direct employment of some 270,000 Canadians and provide the economic basis for some 345 forestry-dependent communities coast to coast, many of them in outlying regions. The forest industry has clearly been an engine of growth for most provincial economies and has opened many remote regions across the country.

As a nation, Canadian economic well-being is enhanced by the ability of the forest industry to grow and to compete in domestic and world markets. Annual sales in 1985 are estimated at about $35 billion, including six billion dollars in shipments of logs and other unprocessed material for further processing in Canadian mills and $29 billion in shipments of a wide range of processed wood and paper products.

The forest industry is highly dependent on export markets, with exports amounting to $17.9 billion in 1986 or about one-half of the value of total output. Imports of forest products amounted to $2.4 billion in the same year, leaving a net trade balance of $15.5 billion in Canada's favour.

The growth of the forest industry has provided the impetus for development of other manufacturing and service industries. Its products serve many other sectors of the economy, such as residential construction, printing and publishing, packaging, and furniture. The forest industry is also a large user of energy, chemicals, transportation services, machinery and advanced processing, and control systems.

The Resource

Canada is the second largest nation in the world, with an area of 9.9 million square kilometres. About one-half of this land area is forested. These forest lands contain some of the more valuable species of timber found in the world. Northern softwoods are particularly well-suited to the production of construction materials and pulp and paper products. New advances in technology have made extensive reserves of formerly unutilized hardwood species, such as poplar, an important raw material source for pulp and waferboard.

Forest land in Canada is owned primarily by the provinces, whose governments have full authority over the management and utilization of Canada's forest resources. The actual proportion of private land ownership by province reflects the period in Canada's history when each area was first settled. The Atlantic provinces, having been settled first, have higher proportions of private ownership than do the western provinces and northern regions of Central Canada, where a deliberate decision was made by provincial governments to retain ownership of forest land. As a result, in all but New Brunswick, Nova Scotia and P.E.I., 90 per cent of all forest lands are owned and administered by the provincial governments.

Provincial governments allocate cutting rights to companies through a variety of arrangements, both long- and short-term. In some cases, the "Lessee" assumes responsibility for all aspects of forest management, including access, harvesting and silviculture. In other cases, the province retains all obligations for forest management, with the exception of harvesting.

For the past 20 years, Canada has been moving steadily towards intensive forest management as the principal tool for raising productivity and achieving increased yields. Actions being taken now will ensure the higher yields needed in the early part of the next century when international demand for forest products will be substantially greater than it is today.

Investment in Canada's forest resource has accelerated markedly in the past few years. Industry and public expenditures have increased fourfold over those of the last decade. In the area of silviculture, the growth has been tremendous. Seedlings produced for planting in 1960 totalled only 10 million, but the number rose to 200 million by 1976 and 630 million in 1985.

Forest protection programs, long recognized as inadequate due in large part to inaccessibility of much of Canada's mature forests, have improved immeasurably as a result of technological advances in equipment and techniques. Early detection of fire, insects and disease now permit early treatment and ultimately will result in markedly reduced annual losses of valuable timber.

Until recently, the forest industry relied mainly on virgin forests and a few commercial species. But the transition to second growth stands and increased use of species such as poplar is accelerating. This will require increased attention to new product development and extracting more value-added from remaining timber reserves which, in turn, will depend on enhancing Canada's market access abroad.

Through better resource utilization and more intensive forest management, harvests can be increased significantly to meet the forecasted growth in North American and world demand for forest products.

Industry Structure

Virtually all timber harvested in Canada is further processed by domestic wood and paper industries. Exports of unprocessed wood, including logs, pulpwood and pulp chips, amount to less than six per cent of the total timber harvest and are controlled by federal export permits under authority of the Export and Import Permits Act in co-operation with Provinces.

Rising wood costs and physical resource constraints dictate the need for improved utilization of the timber harvested and allocation of different parts of the log to their most economic end-uses. For example, the pulp chips generated as a by-product of lumber production have become a major source of revenue for sawmills and an important raw material source for pulp production. Lower-grade wood residues are used for the production of particleboard or energy. The waferboard industry is based on utilizing former "weed species" such as poplar. Higher grades of logs are used for the production of plywood and veneer.

The degree of horizontal and vertical integration both within individual corporate structures and between independent companies has become increasingly important from both a production and marketing perspective.

With a few notable exceptions, most paper production in Canada is produced in integrated operations whereby the conversion of pulp to paper products is at the same site. The economies of integration are much more significant for mechanical pulp-based papers, such as newsprint and groundwood specialties, than for other grades of paper which require a more diversified blend of different types of pulp and other material inputs.

Integration between primary and secondary manufacturing is largely confined to the pulp and paper sector as most converted wood product producers and lumber re-manufacturers are small, independent companies who buy their raw material inputs from other primary producers. Production of converted wood products is highly labour-intensive and barriers to entry are low. In the pulp and paper sector, many non-integrated converted paper producers must compete with several large pulp and paper companies that supply primary paper and board inputs as well as produce the final converted products.

Relative to North America, primary forest product producers, particularly those involved in newsprint and pulp, are relatively large in terms of corporate size. In lumber, firm size is generally large in Western Canada and varies in the East ranging from a number of large producers through intermediate to many very small firms. In intermediate forest products, corporate size varies from a few medium-sized companies to many small producers. In converted wood and paper products, companies are all small in comparison to the United States.

Foreign ownership in the sector constitutes some 25% of Canadian production. This is substantially lower than levels of a decade ago.

Table 3.1 outlines principal statistics for the different product sectors for 1985. This is the latest year for which comprehensive data are available.

Regional Dimensions

The forest industry is an important source of income, employment and export revenue in all ten provinces. On a national basis, the industry accounts, directly and indirectly, for about nine per cent of national income.

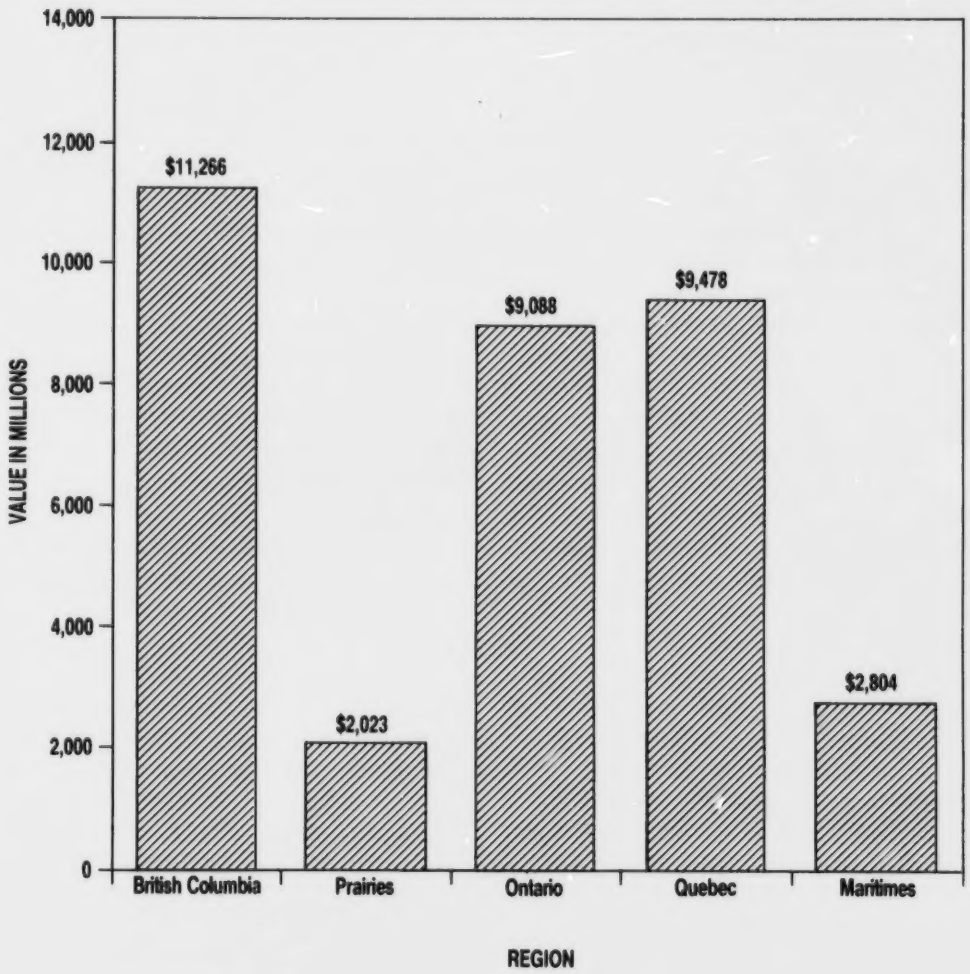
Table 3.1
1985 Principal Statistics of Canadian Forest Industries

	Number of Establishments	Number of Employees	Value of Shipments	Value Added
			($ million)	
Logging	3,739	45,962	5,462	2,167
Wood Industries	3,476	107,560	11,122	4,624
Saw mills	1,318	61,233	7,059	2,854
Panel products	116	12,271	1,348	558
Other wood products	259	3,218	216	91
Converted wood products	1,783	30,838	2,499	1,121
Paper and Allied	688	114,187	18,075	7,555
Pulp	37	18,495	3,545	1,191
Newsprint	42	37,734	6,631	3,207
Other paper and board	76	22,895	3,599	1,510
Converted paper and paperboard products	533	35,063	4,300	1,647
Total Forest Industry	7,903	267,709	34,659	14,346

Source: Statistics Canada

Chart 3.1

Canadian Forest Industries — Regional Economies
Value of Shipments — 1985



On a regional basis, the importance in terms of provincial income varies dramatically. For instance, the forest industry generates about 13.8 per cent[1] of the provincial income of British Columbia. When indirect effects are factored in, the sector accounts for about 25 per cent of provincial income. The unique species and large-sized trees found in British Columbia are highly suited to the production of a wide range of wood products. B.C. is also a major producer and exporter of chemical pulp and newsprint.

In the Atlantic provinces, nine per cent of provincial income originates with this sector. For Quebec, the proportion is 8.8 per cent and for Ontario, five per cent on a direct and indirect basis. Eastern Canada accounts for a significant proportion of Canada's output of paper, paperboard, and converted wood products.

The least dependent region, the Prairie provinces, currently relies directly and indirectly on the sector for two per cent of its income. However, the importance of the sector in this region is growing as reflected in recent announcements of investments in pulp and paper mills.

Investment

Canadian forest product companies are currently spending over five billion dollars annually to upgrade existing facilities, to incorporate new advances in processing technologies and, in some cases, to expand capacity. This represents almost one-quarter of total investment in all Canadian manufacturing sectors combined.

This level of investment will likely increase even further in the years ahead as companies continue to make major investments in productivity improvement to remain competitive, as well as in new or expanded facilities to take advantage of emerging market opportunities.

Employment

The number of direct jobs involved in the harvesting and processing of Canada's forest resources currently totals almost 270,000, about the same level as 15 years ago. Almost 740,000 jobs in Canada are directly or indirectly dependent on forest sector activity[2]. Total output in the forest industry increased by over 32 per cent over the same period. Looking to the future, the total number of jobs in the forest industry is expected to be fairly stable over the next decade as jobs lost through continuing productivity advances are replaced through new activities.

While the total number of jobs remains stable, there will be a continuing shift from low-skill to high-skill occupations with increased automation and adoption of new electronic and other processing technologies. Training and re-training will continue to be an important manpower issue in the forest industry.

---

[1] Canadian Forestry Service, 1988, "Impact of Forestry Activity on the Economy of Canada and its Provinces: An Input-Output Approach", Information Report E-X-39.

[2] The employment multiplier for the forest industry has been estimated by the Canadian Forestry Service (Canadian Forestry Service, 1988, "Impact of Forestry Activity on the Economy of Canada and its Provinces: An Input-Output Approach", Information Report E-X-39) to be 1.76. In other words, for each job in the forest sector, there were 1.76 jobs generated in industries supplying the forest industry and in industries meeting the consumer needs of forest sector workers. Thus almost 740,000 jobs in Canada are directly or indirectly dependent on forest sector activity.

International Trade in Forest Products

Forest products have contributed greatly to Canada's role as a major world trader. Canada accounts for over 20 per cent of all forest products traded in world markets. It is the world's largest exporter of softwood lumber, softwood pulp, and newsprint.

In 1986, forest products accounted for $17.9 billion or 15 per cent of total Canadian exports. Paper and paperboard made up 42 per cent of forest products exports, lumber 28 per cent, woodpulp 23 per cent, and other wood products, the remaining 7 per cent. The United States is the most important market accounting for about $13 billion in sales or 74 per cent of total exports. Canadian forest products are also sold in large quantities to Europe, Japan, other Asian countries, the Middle East, Latin America, and Oceania.

World trade in forest products has grown faster than world consumption over the last four decades. Patterns of international trade in forest products have traditionally been dominated by regional trade flows and lower-value products. For example, Canada is by far the major supplier of forest products to the United States while Nordic countries are a major supplier to Western European markets. High tariffs and other competitive factors have, until recently, limited most of this trade in forest products to products such as construction grade lumber, pulp and newsprint. Japan is almost self-sufficient in processed forest products but relies on imports of unprocessed timber and pulp chips to meet almost two-thirds of the fibre requirements of Japanese mills. Higher-valued products such as other paper and paperboard and converted wood and paper products have not represented a significant portion of international trade due to transportation costs and higher tariffs on higher-value products. Consumption of these products in most countries, including Canada, is served by domestic producers who have developed in a protected market.

This pattern of international trade is changing as a result of tariff reductions achieved under successive rounds of multilateral trade negotiations and the emergence of trading blocs. Intra-regional trade of paper products within the EC has increased considerably and the Nordic countries have been able to take advantage of the further processing opportunities created by their duty-free access to the European market under EFTA/EC accords.

Similar types of changes can be expected to result from the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Canadian lumber, pulp, and newsprint producers export a significant proportion of their production to the United States and will now enjoy more secure and predictable access to this important market. Producers of printing and writing papers, waferboard and other intermediate products that have already increased capacity to take advantage of the tariff reductions gained under the Tokyo Round will also benefit from elimination of remaining U.S. tariffs and more secure access to the U.S. market. Producers of other intermediate and high value-added products, such as sanitary tissue and container boards, together with producers of converted products such as kitchen cabinets, windows and doors, and consumer paper products, will need to adjust to a more open trading environment.

Chart 3.2

Forest Industry Capital and Repair Expenditures by Region for 1986

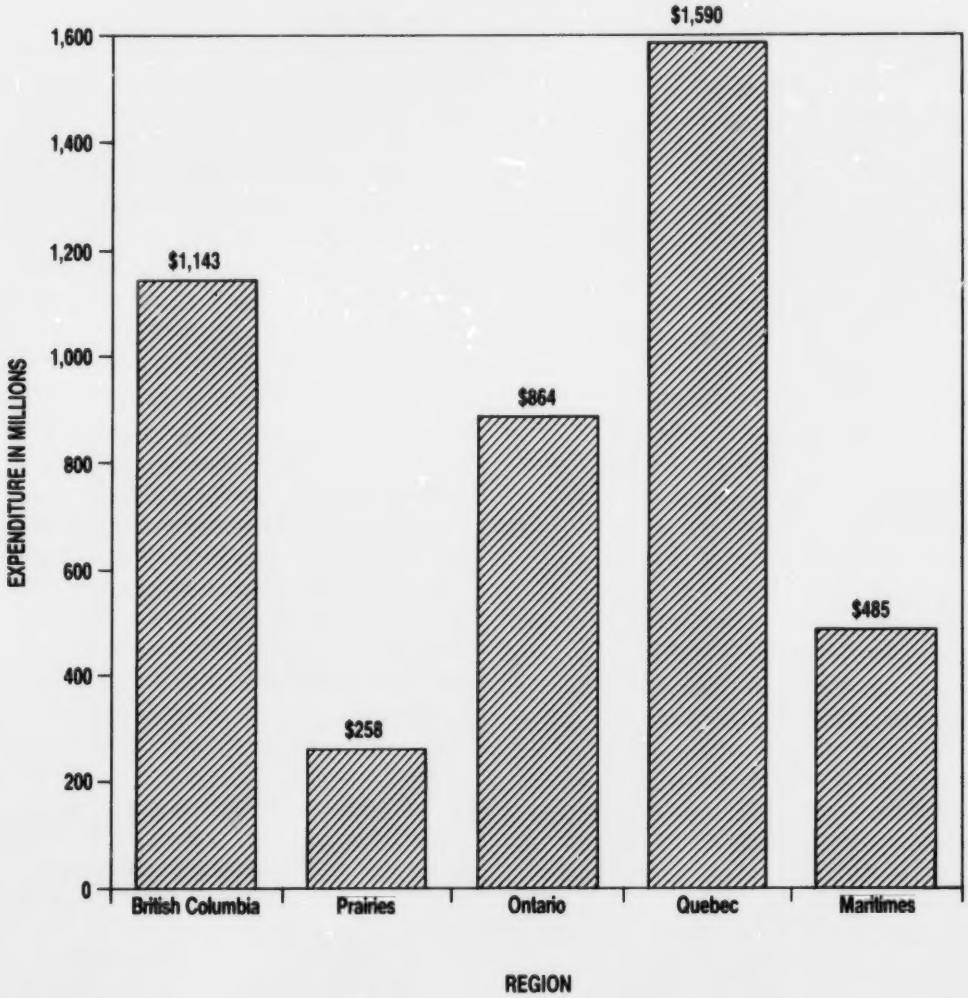


Chart 3.3

Canadian Forest Industries — Regional Employment 1985

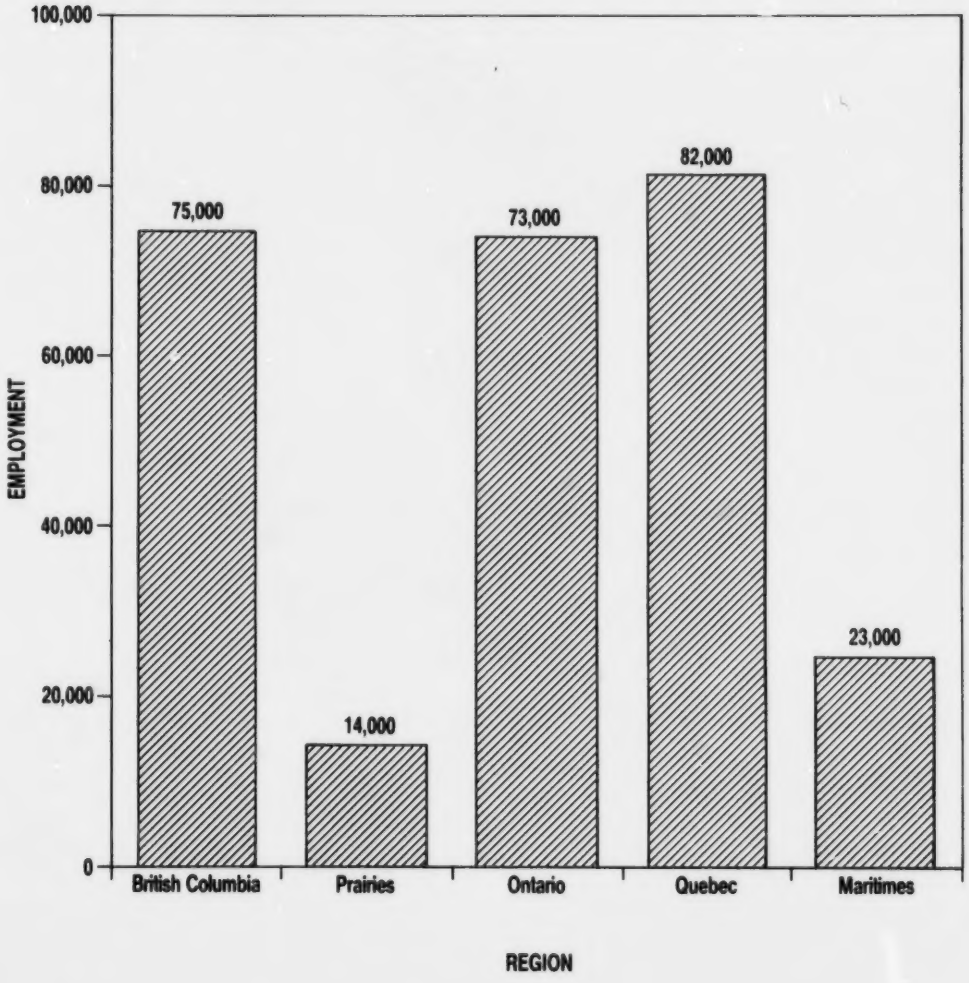
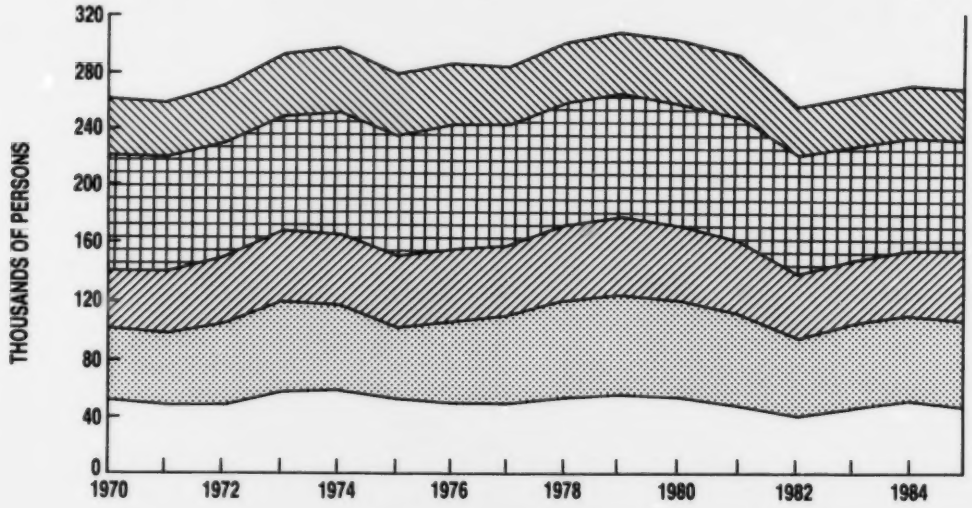


Chart 3.4

Employment in the Forest Industries by Sector
1970-1985



Converted paper

Pulp and paper

Converted wood

Primary wood

Logging

Source: Statistics Canada

Table 3.2
Value of Forest Industry Production in 1985 Showing Proportion Exported

	Value of Shipments	Value of Exports	Proportion Exported
	($ million)		(per cent)
Logging	5,462	293	5
Wood Industries	11,122	5,661	51
Saw mills	7,059	4,595	65
Panel products	1,348	247	18
Converted wood industries	2,715	819	30
Paper and Allied	18,075	10,273	57
Pulp	3,545	3,394	96
Newsprint	6,631	5,407	82
Other paper and board	3,599	824	23
Converted paper and paperboard	4,300	648	15
Total Forest Industry	34,659	16,227	47

Source: Statistics Canada

In summary, the United States will continue to be Canada's most important export market for the foreseeable future, particularly for improving Canadian export performance in more fully processed and higher value-added forest products. Markets in the Pacific Rim, Europe, and other offshore areas also hold potential for Canadian exporters if some of the longstanding trade barriers with these countries against both primary and higher-value products can be reduced through the ongoing Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Competitive Position

Canada has a solid base in natural resources, a skilled labour force, and the technical and marketing knowledge upon which to build and augment the forest industry's internationally competitive position. Given Canada's geographic position relative to the large U.S. market, it is a logical move to build upon and reinforce the industry's competitive position in North America.

As shown in Tables 3.3 and 3.4, the main operating cost items in the manufacture of Kraft pulp and newsprint are wood, chemicals, labour, energy, and transportation. Comparative cost studies[3] undertaken by the Forest Sector Advisory Council, a group of senior labour, business and academic representatives advising the Minister of State (Forestry and Mines) and the Minister of Regional Industrial Expansion, have demonstrated that Canada has a clear advantage in energy but has higher transportation costs due to the longer hauling distances to markets. Differences in labour costs are determined more by productivity since base wage rates and fringe benefits are generally comparable between Canada and the United States. Wood costs are the major cost component for lumber, pulp, newsprint and other primary products (25 to 50 per cent). The lowest wood costs were shown to be in the U.S. South and B.C. Interior followed by Eastern Canada, the B.C. Coast and the U.S. Pacific Northwest.

Primary sectors such as the lumber, pulp, and newsprint industries have developed in an open trading environment and derive certain comparative advantages from location close to the resource. Higher value-added sectors such as fine papers, sanitary tissues, panelboards, boxboard, Kraft papers, and containerboard originally developed to satisfy domestic requirements in Canada. As a general rule, these industries are much smaller than their U.S. counterparts and have traditionally been protected by significant tariffs. Nevertheless, to improve productivity in these sectors, most companies have been and are expected to continue making the necessary investments or to change their market strategies to keep up with the U.S. competition in both Canadian and U.S. markets.

[3] Price Waterhouse, 1987, *The Market Pulp Industry 1983-86* and Price Waterhouse, 1987, *Newsprint Cost Study 1982-86*

The adjustment challenge facing the converted wood and paper producers is considerably greater. Most producers in these sectors have small-scale facilities and serve local or regional markets. Both U.S. and Canadian industries tend to locate close to major urban markets for reasons of service, transportation, labour, and product availability. Canadian producers do not have the economies of scale nor the degree of integration relative to their U.S. counterparts. The degree of integration is important for certain converted paper products but is less important to determining the competitiveness in converted wood products. Production is highly labour-intensive and the low barriers to entry have resulted in the establishment of a large number of relatively small firms and overcapacity in many product sectors as a whole. Some industry rationalization into larger firms and increased scale of production can be expected as the industry strives to match the competitive position of U.S. producers.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement will provide more secure and better access to the U.S. market. However, benefits of such access will not negate the need to become and remain cost competitive and provide effective customer service.

Recent Performance

As with all resource-based industries selling into world markets, the Canadian forest products industry has been subject to large swings in world supply and demand over the last two decades and consequently in product pricing and industry profitability. In addition, the wide swings in foreign currency values have virtually opened and closed markets overnight creating new uncertainties for long-term planning.

The forest industry, particularly the wood products sector, was hit hard during the 1981-82 recession. Production, employment, and profits declined considerably and most forest companies adopted a survival mode. Productivity improved considerably during this period as firms cut costs and modernized plant facilities. These productivity advances provide a solid foundation for the industry's long-term competitive position.

This recessionary period, which was felt by forest product producers throughout the world, gave new impetus to protectionist sentiments in the United States. Canadian resource-pricing policies came under attack and this resulted in two countervail investigations against Canadian lumber. High tariffs were imposed on Canadian red cedar shingles and shakes by the United States as a temporary measure to protect the U.S. industry. Other forest product sectors, including pulp and paper, feared similar attacks against their continued access to the U.S. market. It was against this background that Canada and the United States negotiated a settlement to the lumber dispute. These problems emphasized the need for a more effective means of resolving trade disputes in an expeditious and equitable manner.

The 15 per cent export charge on softwood lumber imposed as a result of the resolution of the lumber trade dispute has been offset to a large extent by increased lumber prices in the United States. The slight decline in the volume of exports of softwood lumber to the United States in 1987 was more than offset by increased exports to Europe, Japan, and other offshore areas. Similarly, U.S. prices of shingles and shakes increased considerably in response to the new tariffs and Canadian production levels have not declined as much as had been expected.

Table 3.3

Comparison of Manufacturing Costs — Bleached Kraft Pulp (1986)
($ Canadian per metric tonne)

	B.C. Coast		B.C. Interior		Eastern Canada		U.S. West		U.S. South	
Wood	$147	36%	$127	35%	$205	50%	$158	36%	$154	41%
Chemical	48	12	58	16	52	13	63	14	57	15
Energy	39	10	37	10	34	8	60	14	29	8
Labour	103	25	79	22	70	17	73	17	81	22
Other	73	17	61	17	51	12	81	19	54	14
Total	$410		$362		$412		$435		$375	

Source: Price Waterhouse, 1987, *The Market Pulp Industry 1983-86*

Table 3.4

Comparison of Manufacturing Costs — Newsprint (1986)
($ Canadian per metric tonne)

	Canada		U.S. West		U.S. South	
Wood	$155	38%	$179	41%	$129	29%
Energy	77	19	104	24	104	24
Labour	113	27	75	17	93	21
Other	68	16	78	18	112	26
Total	$413		$436		$438	

Source: Price Waterhouse, 1987, *Newsprint Cost Study 1982-86*

Future Outlook

Most segments of the forest industry are operating at virtually full capacity with record levels of production and profits.

Over the medium term, production and prices for pulp and paper are expected to stay firm since no major increases in world productive capacity are planned until the early 1990s. The medium-term outlook for wood products is not as favourable as for pulp and paper, since housing activity in North America is expected to decline over the next few years.

Over the longer term, leading international experts and forecasting groups are projecting world demand for forest products to continue to grow to the turn of the century, although not at the rate experienced over the previous two decades. Overall demand for paper and paperboard is forecast to grow two to three per cent annually, while the growth in consumption of wood products will be less (ie. one to two per cent per annum). Competition has increased in world markets and will continue to do so as new producers come on stream in both traditional and non-traditional producing areas.

Growth in demand will vary according to specific products. However, as a general rule, the highest growth will be recorded in higher value-added and specialty segments of each product category for the remainder of this century and beyond. Primary products, such as pulp, lumber, and newsprint, which are presently the mainstay of the Canadian forest products industry, will continue to grow in volume but will remain dependent on mature markets and levels of growth somewhat less than Gross National Product. These latter product sectors are also the area where developing countries are expanding production.

For Canada, future growth and international competitiveness will depend largely on the forest industry's ability to produce higher-value products. This, in turn, will require greater emphasis on technological development, marketing skills and improved access to foreign markets.

Elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement

4

This section highlights the elements of the Agreement that are particularly important for Canada's forest industry.

Dispute Settlement in Antidumping and Countervail Cases

The establishment of a binational dispute settlement mechanism for antidumping and countervail duty cases is particularly important to the forest products sector, given its fairly recent experiences with softwood lumber and the possibility that similar actions could be undertaken in the United States against other forest products. This mechanism provides for the impartial application of each country's antidumping and countervailing duty laws.

Each country continues its right to apply its own trade remedy laws. This means, for example, that both Canadian and U.S. producers will maintain their rights to obtain remedies from injury due to dumped or subsidized imports. As a result of this agreement, however, Canada will be able to seek a review of the resulting decisions by a binational panel with binding powers. Such a panel will determine whether the existing laws were applied correctly. Besides bringing greater discipline to U.S. trade remedy laws, this dispute settlement mechanism also provides for more expeditious review of a decision than is now available under our respective judicial systems. In addition, amendments to existing antidumping and countervail duty laws will apply to the other country only if specifically named; prior notification of such amendments must be given; and if such amendments are deemed by either country to be contrary to the objectives of the Free Trade Agreement or the GATT, a review by a dispute settlement panel may be requested.

The creation of a new dispute settlement mechanism that brings greater discipline to the application of U.S. antidumping and countervailing duty laws is a major advance over the current system and is of critical importance to Canada's forest industry. No agreement was reached during the negotiations on new rules and regulations on government subsidies and unfair pricing practices. In particular, the Agreement does not constrain Canada's rights to develop and maintain forestry resources in all regions of the country. The Agreement does stipulate that the two countries will establish a working group which will negotiate, within a maximum of seven years, a substitute system of rules for dealing with government subsidies and unfair pricing practices.

Although the Free Trade Agreement will not deal with previous countervailing duty issues in the forest sector such as the softwood lumber case, it will go a long way to ensure that these types of disputes are, in future, brought to a conclusion based on existing laws. A particular difficulty in the softwood lumber dispute was the new interpretations being given to alleged resource subsidies under U.S. trade laws. Canada could take such unilateral revisions in interpretation to a binding binational dispute settlement panel as a result of the Free Trade Agreement.

The Agreement will not alter the ability of Canadians to manage their forest resources.

Tariffs

The Agreement provides that all tariffs between Canada and the United States will be removed either immediately on January 1, 1989, or phased out over five or 10 years. Existing tariffs on most forest products will be eliminated in five equal annual steps.

Table 4.1 indicates the range of existing Canadian and U.S. tariffs on selected forest products and the phase-out periods.

Technical Standards

The Agreement provides that both countries build on the GATT Standards Code to avoid the use of technical regulations as a disguised barrier to trade. The Agreement does not limit the right of either country to adopt standards and regulations where their demonstrable purpose is to protect health and safety, national security, environmental, and consumer interests.

Product standards are not an important issue in the pulp and paper sector and do not, by themselves, impose a restraint to Canada-U.S. trade. With the exception of softwood plywood, grading rules, industry practices and product standards for most wood products, including lumber, waferboard, and particleboard, have been accepted on both sides of the border. Grading authorities and industry associations in both countries have worked closely together over the years to ensure compatibility of national grading rules and product standards.

This process will be reinforced under the Canada-U.S. Free Trade Agreement which provides for the elimination of unnecessary differences in federal standards-related measures to the greatest extent possible. The two countries have also agreed to establish a process for mutual recognition of systems for accrediting testing laboratories and for the accreditation of certification bodies.

Differences in softwood plywood standards have been a longstanding issue between the industries in the two countries. This issue was raised again during the negotiation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. In accordance with an exchange of letters between the two governments, the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) was required to decide by March 15, 1988, whether it could approve U.S. C-D grade softwood plywood for use in housing financed by CMHC. On March 10, 1988, the CMHC issued its decision that it could not so approve. Under these circumstances, the United States may defer tariff reductions for softwood plywood, waferboard, and particleboard until completion of a review of the CMHC evaluation by an impartial panel of experts acceptable to both countries. If the panel agrees that the CMHC decision is unbiased and technically accurate, tariff reductions for the panel products listed above will begin on January 1, 1989. If the panel disagrees with CMHC's evaluation or the review is not completed by January 1, 1989, then the United States may delay implementation of the plywood related tariff reductions. Canada would then have the choice of delaying implementation of its tariff reductions on the same products.

Through the standards development process, a Canadian performance standard has been developed which, with the completion of further technical research, may provide the basis for the adoption and application of more compatible plywood standards in both countries.

Table 4.1
Selected Import Duties — Wood & Paper Products
January 1, 1989

	Canada	United States
	(per cent)	
Wood Products		
Lumber	Free	Free
Softwood Plywood	15[1]	20[1]
Waferboard/OSB	4	4
Particleboard	5	4
Fibreboard	6.5[1]	3[1]
Shingles & Shakes	Free	Free[2]
Flooring	5.5	3.2
Kitchen Cabinets	15	2.5
Doors	11.3	7.5
Windows	9.2/12.5[1]	5.1[1]
Manufactured Houses	5.1[1]	9.2[1]
Pallets, Containers	9.2[1]	16.6[1]
Pulp & Paper Products		
Woodpulp	Free	Free
Newsprint	Free	Free
Uncoated Groundwood Specialty Papers	Free	Free
Uncoated Wood Free Papers	6.5	Free
Coated Groundwood & Specialty Papers (LWC)	2.5	2.5
Coated Wood Free Papers	6.5	2.5
Writing Papers	6.5	2.4
Kraft Linerboard	6.5	Free
Corrugating Medium	4.0	4.0
Sack Kraft (unbleached)	Free	Free
Kraft Papers (bleached)	9.2	2.4
Solid Bleached Boxboard	6.5	Free
Other Boxboard	9.2	Free
Sanitary Papers (Jumbo rolls)	6.5	Free
Sanitary Tissues	10.2	5.3
Paper Boxes/Cartons	9.2	2.8
Paper Sacks/Bags	9.2	5.3
Wallpaper	7.5	Free
Paper Products (trays, dishes, plates & cups)	10.2	4.3

[1] Elimination over ten-year period — all others are to be removed over a five-year period.
[2] 35% at present as imposed June 1986 — reducing to zero when the current safeguard action terminates in 1991.

Quantitative Restrictions

GATT provisions governing quantitative restrictions on imports or exports will continue to apply. These GATT obligations ensure that the benefits achieved through tariff reductions are not eroded by the imposition of quotas or other restrictions except under strictly defined circumstances. These circumstances include measures related to the conservation of natural resources and situations of short supply.

While there are no quantitative import restrictions on trade in processed forest products between Canada and the United States, both countries have, for many years, restricted the export of logs, pulpwood, and other unprocessed fibre to ensure that domestic processing is not inhibited by a shortage of raw material. These provisions have been grandfathered under the Agreement. Under the Import and Export Permits Act, a federal export permit is required to export logs, pulpwood, and pulp chips. All provinces have complementary restrictions to promote the processing of wood within the province. These will remain in place under the Agreement.

Emergency Measures

Both governments agree to more stringent standards in the application of safeguard measures to bilateral trade. During the period of transition of this Agreement, if imports from the other country alone are a substantial cause of serious injury, duty reductions provided by the Agreement may be suspended or the most favoured nation duty level restored for a maximum of three years, but only one such action per product can be taken.

The imposition of tariffs on Canadian red cedar shingles and shakes by the U.S. Administration in the summer of 1986 is an example of such a safeguard action. Under the Agreement, U.S. tariffs on shingles and shakes will be zero in June 1991.

GATT provides that its members can take safeguard action under prescribed circumstances when increasing imports are harmful to domestic producers even if these imports are traded "fairly". Under the Free Trade Agreement, global import quotas or surtaxes imposed by either government under Article XIX of the GATT will not apply to the other party if its shipments are not substantial (less than 5 to 10 per cent of total imports).

While the other party may be included in the action if it is an important supplier or if imports from there should surge and undermine the action, the level of imports is protected against rollback.

Investment

The investment provisions of the Agreement are not expected to alter significantly the degree of foreign control and ownership in the Canadian forest sector. It will, however, provide a more predictable and stable environment for investment decisions.

The primary sectors of the forest industry are highly capital-intensive and will benefit from the investment provisions of the Agreement. Over $5 billion in capital expenditures is required every year to keep Canadian forest operations up to world competitive standards. This represents about one-quarter of the total capital investment in Canadian manufacturing.

While foreign investment has been an important factor in the development of Canada's forest industry, Canadian-owned companies currently account for almost three-quarters of total assets in Canada's forest industry, up substantially from the 1970s. In addition, many of these Canadian companies depend on capital markets in the United States and elsewhere as a source of funds for their capital investment programs.

The Agreement will enhance investor confidence in the forest sector by creating a stable trading environment. A new pulp and paper mill can cost in the order of $500-600 million underlining the importance of a conducive investment climate.

Softwood Lumber Memorandum of Understanding

The Agreement does not affect the terms of the Memorandum of Understanding concluded in December 1986.

Impacts of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on the Forest Sector

5

Security of Access

The major gain for the forest industry is the security of access provided by the dispute settlement mechanisms and more stringent standards in the application of safeguard measures under the Agreement. The dispute settlement mechanism established under the Agreement will provide greater discipline and relief from arbitrary and unfair application of existing U.S. countervailing duty laws. The more stringent standards for safeguards will limit the extent of such actions. As a result of these measures, there will be a more stable and secure environment for Canadian forest product companies. The Canadian industry will no longer have to rely on the long and uncertain review procedures of the U.S. court system.

The Memorandum on softwood lumber is specifically grandfathered by Article 1910 of the Agreement. As outlined in the softwood lumber section, recent amendments to this Memorandum agreed to by both countries on December 16, 1987, have significantly reduced the application of the export charge.

Enhanced Access

Over 85 per cent of Canada's exports of forest products to the United States enter free from tariffs. U.S. tariffs on the remainder are for the most part under five per cent. Given this reality, the impact from tariff reductions will not be significant for a large part of existing bilateral trade. However, tariff escalation, whereby the degree of tariff protection increases in proportion to the degree of value-added, has prevented some companies from realizing their full market potential.

Most existing tariffs on forest products will be phased out over a five-year period on both sides of the border. This will create new market opportunities for Canadian companies to produce a greater proportion of more fully processed and higher-value products.

The phasing-out of even the minimal level of tariffs will increase the profits of Canadian companies. It will also reduce problems Canadian shippers have sometimes faced when products have been given a higher tariff classification than is warranted.

For some product sectors, such as printing and writing papers, particleboard, waferboard, and certain paperboards, removal of U.S. tariffs will allow them to expand to world-scale production and improve productivity.

Industry Adaptation

The elimination of all tariffs will create an open investment and trading climate on both sides of the border. For the primary producers (lumber, pulp, newsprint, and shingles and shakes) who have operated in a duty-free environment with the United States for a number of years and who are generally competitive, this climate will not cause or require significant industrial restructuring. For these producers, the immediate benefits will be the security of market access and a more expedient and predictable mechanism for resolving trade disputes. In the longer term, an important element will be the strengthening of investor confidence which will be extremely important to this capital intensive sector.

The Agreement will affect different segments of the forest products sectors in different ways. Each major product sector will face different opportunities and challenges, depending upon its structure and overall competitive position. The following sections provide a more detailed discussion of the competitive position of the major sectors and the likely effects of the Agreement.

Wood Industries

Lumber

About 1,300 commercial sawmills make up this sector, many supplying both domestic and export markets. British Columbia alone accounts for two-thirds of total sawmill output, followed by Quebec, Ontario, Alberta, and New Brunswick.

Total softwood lumber production in Canada has more than quadrupled since the Second World War, reaching 53 million cubic metres in 1985. The softwood lumber sector grew at an average annual rate of more than five per cent in the 1960s and 1970s because of record levels of residential construction, particularly in North America, major advances in processing technologies, and increasing integration with the pulp and paper industry.

Shipments to the United States account for some 80 per cent of Canada's lumber exports, because of proximity, relative ease of access, and common grading rules. Increased consumer preference for Canadian species for certain applications such as housing construction, together with continuing productivity gains from increased automation and a favourable currency exchange rate, have kept Canadian lumber highly competitive in the U.S. market.

Canadian wood product companies have worked hard over the last decade to expand and diversify their markets in Europe, Japan, and other offshore markets. The chief instrument has been the Co-operative Overseas Market Development Program which is funded jointly by the federal government and industry trade associations and provincial governments in British Columbia and Quebec. This program has created new opportunities through a concerted effort to promote Canadian supply capabilities and address technical barriers to trade such as building codes and product standards. Despite the success of these efforts, the United States will continue to be the most important market for Canadian producers, given the size of our trade.

The sector went through the deepest and most prolonged market downturn in 40 years during the 1982-83 recession, with volume of output for 1982 alone down 16 per cent from 1980. Recovery in North America began in 1983 as interest rates declined and residential housing activity picked up. Many Canadian sawmills increased productivity by more than 30 per cent during the early 1980s by making major investments in new technology. Canada's share of the U.S. market increased to about 33 per cent, up from 28-29 per cent in the 1970s, as a productivity gap emerged between Canadian and U.S. producers and the Canadian dollar declined against the U.S. dollar. Indeed, in terms of overall manufacturing costs, the Canadian softwood lumber industry remains competitive with its U.S. counterpart.

Another factor affecting trade in softwood lumber is the Memorandum of Understanding (MOU) with the United States signed on December 30, 1986, that resulted in the imposition of a 15 per cent export charge on Canadian softwood lumber exports to the United States. Recent experience suggests that a fair portion of the export charge has been passed on to U.S. consumers through price increases. However, the export charge has already been eliminated or reduced with respect to almost 90 per cent of our exports to the U.S. through recent amendments to the MOU. Atlantic Canada has been exempted. In the case of British Columbia, the replacement of the export charge was based upon stumpage price increases adopted by the province. In Quebec, the export charge has been reduced from 15 per cent to 8 per cent to reflect increased forest management charges in that province.

Panel Products

Softwood Plywood

The softwood plywood sector comprises some 24 mills. More than 80 per cent of total Canadian output is produced in British Columbia. The balance is produced by mills in Alberta, Saskatchewan and New Brunswick. A number of western Canadian mills also make softwood veneer for consumption in domestic and U.S. plywood plants and for export to Japan.

Output of softwood plywood rose from about 258 thousand cubic metres in 1950 to a peak of 2.6 million cubic metres in 1978, before dropping to less than 2 million cubic metres in 1985 and 1986 because of increased competition from lower cost waferboard and other factors.

About one-fifth of Canadian production is exported, mainly to the European Economic Community, but with some shipments to Japan, Australia and other offshore markets. Canada-U.S. trade in softwood plywood is negligible because of high tariffs and differences in grading rules.

Softwood plywood producers, faced with competition from waferboard and other composites for several construction applications, have been developing new higher-valued products, and improved production processes such as the spindleless lathe. In addition, the suitability of structural softwood plywood, particularly Douglas-fir plywood, for engineered applications such as beams, stressed skin panels, and folded plate roofs has become increasingly recognized.

Competitiveness varies from producer to producer but many mills have improved their position relative to U.S. producers. Further rationalization and adjustment can be expected in this industry if the issue related to plywood standards is resolved and the existing high tariffs (20 per cent for softwood plywood entering the U.S. and 15 per cent for softwood plywood entering Canada) are eliminated under the Free Trade Agreement.

Differences in softwood plywood standards have been a longstanding issue between the industries in the two countries. As a result of the previous Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Canadian and U.S. tariffs were to be reduced and harmonized at 8 per cent in each country, subject to agreement on the harmonization of plywood standards in the two countries. In 1981, the two industries agreed, after extensive discussions, that developing a common set of plywood standards was not economically feasible or practical given the technical complexities of the issue.

Canadian plywood standards for residential construction demand a higher quality product than similar standards in the United States as they do not allow for the use of D-grade veneer. The size of knots, spaces and other defects are a major determining factor for the grade of veneer, with A the highest grade and C the lowest grade acceptable under Canadian building codes and standards. The relevant Canadian Standards Committee believes that changing Canadian standards to accept the lower D grade veneer would lead to on-site construction problems, customer dissatisfaction and could damage the industry's market promotional programs abroad.

This issue was raised again during negotiation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. This is outlined in greater detail in the section on Technical Standards under Elements of the Agreement.

Waferboard/Oriented Strandboard

Waferboard/oriented strandboard (OSB) is used for many of the same construction applications as softwood plywood and constitutes the fastest growing subsector in the structural panels group.

Fifteen mills operating and under construction are located in New Brunswick, Quebec, Ontario, Saskatchewan, Alberta, and British Columbia. Total employment including logging operations is estimated at 4,500. Production capacity of existing mills and those currently under construction is estimated at 2.2 million cubic meters.

Since its development in Canada in the late 1960s and early 1970s, the waferboard/OSB industry has grown substantially. The U.S. currently imports about 50 per cent of Canadian production. The U.S. industry has developed rapidly in recent years with an estimated production capacity of 4.4 million cubic meters. However, all U.S. production is consumed domestically and Canada is expected to continue to export about one-half of its production to the United States.

U.S. tariffs were reduced in stages from 10 per cent down to four per cent, completed in January 1, 1987, as a result of the Tokyo Round. This was of significant benefit to Canadian producers and came at a time of rapidly increasing U.S. production. Elimination of the remaining four per cent U.S. tariff on waferboard as a result of the Free Trade Agreement will continue this trend.

Canadian mills are generally competitive with the newer U.S. mills and some of the older Canadian mills are making the necessary investments to incorporate the latest advances in OSB production technologies and product upgrades.

Over the medium-term, waferboard/OSB demand is expected to continue to grow, further penetrating residential construction and industrial markets in North America. Canada has the abundant aspen resources to sustain increased waferboard production to service growing world demand for this product.

Particleboard

There are 15 particleboard mills operating and under construction in Canada, including one coming on-stream in 1988. They are located in New Brunswick, Quebec, Ontario, Alberta, and British Columbia.

Canadian particleboard output has risen more than sevenfold over the past 20 years. This product is made from very fine particles of wood material coated with a liquid adhesive, formed and pressed into a panel. These non-exterior panels are suitable for core stock in cabinets, furniture and similar products and also for wall panelling, floor underlay, doors, and shelving.

Approximately 20 per cent of Canadian production is exported to the United States, but this amounts to only about three per cent of total U.S. consumption. Particleboard is in the same U.S. tariff schedule as waferboard and the remaining four per cent U.S. tariff will be eliminated under the Canada-U.S. Free Trade Agreement. To some degree, this will assist the Canadian industry in penetrating U.S. markets.

Medium-density fiberboard (MDF), a new type of particleboard, is overlaid with veneers or is embossed and printed for use in furniture manufacture. MDF competes with particleboard in certain markets. A world-scale MDF mill came on stream in 1985 in Alberta, a second world-scale MDF mill came on stream in 1987 in Quebec and a combination particleboard/MDF mill is slated to start operations in Ontario in 1988. These mills, to some extent, supply affiliated users in Canada for further processing into furniture components and overlaying but exports to the United States will be required given the relatively small size of the Canadian market.

Technological advances in screening, drying, resin formulation, forming, pressing, and finishing have improved the competitive position of particleboard. Canadian mills, particularly those producing MDF, are world scale, incorporating the latest technologies and are capable of competing with their U.S. counterparts. Most of the older class of mills producing particleboard are modernizing and updating their process systems.

Other Wood Products

Shingles and Shakes

Shingles and shakes are produced by a large number of small companies, although a few integrated groups remain in the market. Production is mainly in British Columbia, where western red cedar is used for shingles and shakes production. In the East, a small number of mills use Eastern white cedar to produce shingles. Some large wholesalers play a major role in co-ordinating production and marketing.

Shingles and shakes constitute a premium roofing and siding product and are produced from low-quality cedar logs that have few other alternate uses. Recent product developments include fire retardant treated shingles for use in fire-code-sensitive areas of the United States and fancy butt shingles for special architectural effects.

Shipments of shingles and shakes were about 4.5 million roof squares in 1986 with over 90 per cent of Canadian production exported. Exports to the United States totalled 3.9 million squares in 1986, down slightly from 4.1 million squares in 1985. Canada has the largest reserves of western red cedar in the world and accounts for over three-quarters of U.S. consumption of red cedar shingles and shakes.

Asphalt shingles account for the bulk of the total U.S. roofing market. Western red cedar shingles and shakes currently account for only about 3.6 per cent of the total U.S. roofing market, down from 5.8 per cent in 1977. This market loss to other roofing materials, due in large part to fire safety concerns, reduced the total demand for western red cedar shingles and shakes and created new protectionist sentiments in the U.S. industry. As a result, the United States imposed a 35 per cent tariff on imports of western red cedar shingles and shakes in the summer of 1986 as a temporary safeguard action. Eastern Canadian producers were not affected. This tariff had the effect of driving up prices to the benefit more of U.S. timber owners than mill producers and further eroding market share to other roofing products.

A U.S. tariff, effective June 6, 1986, was imposed under Section 201 of the U.S. Trade Act. Under the terms of the original decision, the tariff will be maintained until December, 1988, then reduced to 20 per cent for the next two years and to eight per cent for the final six months. However, the President may, following the two-year review by the International Trade Commission, choose to eliminate the tariff rather than reduce it to 20 per cent.

On October 23, 1987, the Government of Canada entered into a $21 million market development program with the Fraser Valley Independent Shake and Shingle Producers Association of British Columbia. Both Canadian and U.S. producers will be involved and contributing towards a major promotional and educational effort to increase the demand for cedar shingles and shakes in the U.S. market.

Converted Wood Products

Converted wood products encompasses those industries which use primary wood products (lumber and wood-based panels) to manufacture products such as kitchen cabinets (20 per cent of production), prefabricated houses (15 per cent), windows (18 per cent), doors (14 per cent), and wooden pallets and boxes (seven per cent). There are about 1,900 producers located across the country. Employment in 1986 is estimated to be about 32,000. The industry is concentrated in Southern Ontario (35 per cent) and Quebec (25 per cent), while British Columbia accounts for another 15 per cent of production. For the most part, plants are located in or near urban centres to service local markets.

Many companies are small-to-medium sized and are not integrated with the primary wood producers. The industry's growth is dependent on highly cyclical home building and home renovation. A few leading companies account for a significant share of production which in 1986 amounted to an estimated $3.0 billion. Exports totalled $450 million and imports $233 million in 1986.

Removal of Canadian tariffs ranging from nine to 15 per cent will result in an increased competitive environment in Canadian markets, although many smaller producers, because of location, will be advantageously placed to continue servicing local markets. Some companies, given their smaller economies of scale, will face difficulties competing with some of the larger, more efficient and more capital intensive U.S. counterparts. Restructuring and rationalization will be required in some instances to compete in domestic markets as well as to take advantage of the elimination of U.S. tariffs.

Pulp, Paper & Allied Industries

Canada has over 140 integrated and non-integrated pulp mills with current annual capacity of about 24 million tonnes or about 16 per cent of world capacity. Mill employment totals about 78,000. Shipments of market pulp to foreign customers account for about one-third of Canada's total output of pulp. These exports are mainly bleached Kraft pulp for papermaking. The United States purchases about half of Canada's pulp exports, followed by Europe, Japan, and other Asian countries.

Total shipments of pulp, paper and board reached a record 23 million tonnes in 1986, up seven per cent from 1985, reflecting continued strong demand in North America, Western Europe and Japan.

Major investments have been made to keep up with the foreign competition. In the seven years from 1979 to 1985, pulp and paper companies spent $14 billion on modernization of manufacturing and wood harvesting facilities to raise efficiency, contain costs, and improve environmental performance and energy conservation.

Pulp

Wood pulp is the basic component of almost all types of paper and paperboard. It is sold as market pulp, shipped to affiliated paper mills or consumed directly in integrated operations. Market pulp is an important product in all regions of the country with 48 producing mills and an annual capacity of some 7.8 million tonnes, contributing over $3 billion in export earnings.

The majority of Canadian market pulp is bleached kraft pulp and is sold in export markets. In the major consuming markets, there are virtually no trade restrictions affecting international trade in pulp. In recent years, Canada has faced increasing competition from new producers and new pulps coming on-stream particularly from Brazil, Spain, and Portugal. Also market pulp capacity has substantially increased in the United States, growing by almost 40 per cent over the last decade. These factors, combined with fluctuations in currency exchange rates, have given Canadian producers, on average, relatively poor rates of return for much of the last decade. This situation has changed dramatically in the last few years with tight world pulp markets and increasing pulp prices.

Canadian chemical pulp mills are, for the most part, world scale and "state-of-the-art". Wood costs are a major factor in determining the competitive position of chemical pulp producers. This fact is exemplified in the surge of pulp manufacturers utilizing fast growing, low-cost plantation wood such as eucalyptus. New wood pulps produced by processes such as thermo-mechanical pulping are less wood-intensive but require large inputs of electrical power.

Newsprint

Newsprint represents the largest single segment of Canada's pulp and paper industry. Canada accounts for about one-third of world newsprint production and 60 per cent of international trade. More than 40 newsprint mills are located across the country, with the majority in Ontario, Quebec, and British Columbia. Total shipments in 1986 are estimated at more than nine million tonnes. Rated capacity in 1986 was up slightly from the previous year to 10 million tonnes.

The newsprint sector has doubled in size since 1950. While the United States continues to be the main market for Canadian newsprint, offshore markets are, and will continue to be, important market areas for Canadian newsprint producers.

Canada has enjoyed duty-free access to the United States in newsprint for most of this century but there are important trade barriers abroad including duty-free quotas in the European Economic Community, minor tariffs in Japan, and relatively high tariffs in the developing countries. There are also classification problems and higher tariffs on near-grades including groundwood printing and writing papers.

The Canadian newsprint industry is large by world standards and many producers are highly competitive. While major investments have been made in upgrading plant facilities, the Canadian industry still lags behind U.S. and offshore producers selling in the U.S. market in terms of average machine size and adoption of modern pulping and paper-making processes. This has been well-documented by comparative cost studies done by the Forest Sector Advisory Council for the period 1982 to 1986. Substantial capital investment will continue to be required to improve and secure the position of Canadian newsprint producers.

For both pulp and newsprint, the Free Trade Agreement will benefit Canadian producers by enhancing security of access to the U.S. market.

Other Paper and Paperboard

This category includes a diverse range of products including groundwood specialty papers, other printing and writing papers, tissues, Kraft papers, linerboard, corrugating medium, and boxboard. Total shipments of these products amounted to $7.9 billion in 1985. Exports totalled $1.8 billion of which 82 per cent went to the United States.

Traditionally, firms producing these products, excluding groundwood papers, have developed to serve the domestic market. For this reason, many of the mills are smaller and less efficient than those found in the United States. For many of these products, location of production close to markets rather than the resource is dictated by such factors as high transportation costs, short production runs and the need to provide specialized customer services. Many Canadian producers will require upgrading-to-scale to compete in Canadian markets, as well as in the United States. Some will need to develop specialized market niches, if they are to remain viable.

Groundwood specialty papers (uncoated) are a Canadian development which were successfully introduced in the 1970s as a profitable alternative to producing newsprint on existing small and old newsprint machines. These papers are similar to newsprint but are manufactured to serve the rapidly growing demand for high quality, specialized publication grades. Annual production capacity is now in excess of one million tonnes and two-thirds of Canadian production is exported to the United States. This sector is competitive.

Fine papers (book, fine and miscellaneous papers) based on chemical pulps were primarily produced to serve a protected domestic market but Canadian tariffs have been significantly reduced through successive multilateral trade negotiation rounds. Major investments have been made in the last few years to take advantage of improved access to the U.S. market gained in the last Tokyo Round. By 1990, production capacity will have risen to 1.8 million tonnes, about 50 per cent above 1985 capacity levels. Not all of the existing producers are competitive relative to the United States and further adjustments will be required.

Growth in world demand for packaging papers and paperboards has been nominal due to increased product substitution by plastics and other materials. With the exception of a few export mills, most Canadian producers of packaging papers, containerboards, and folding cartons are highly dependent on domestic markets. This sector is characterized by a higher degree of backward integration with pulp production and forward integration with paper converters. For those container and carton producers not integrated, there is a strong symbiotic relationship with primary paperboard producers. Primary producers rely on these non-integrated producers as an outlet for a substantial amount of their production while the non-integrated container and folding carton producers are in turn dependent on these primary producers for competitive raw material supply. These producers have already undergone some rationalization and restructuring to achieve economies-of-scale and improved productivity, but further investment will be required to match the expected competition in the domestic market as well as to capture export opportunities in the United States.

Converted Paper and Board Products

Converted paper and board products are produced by companies in which the main raw material is paper and paperboard, although these products often contain other materials. These products include consumer and industrial tissue and towelling products, specialty institutional paper products (eg. cups, plates, bags, etc.), specialty commercial paper products, wallpapers, and packaging products.

This sector is comprised of companies ranging from the large multi-national operations, often integrated with primary paper and paperboard producers, to small, single plant operations. There are approximately 350 companies and, not unlike the converted wood products sector, the converted paper industry is located in or near Canadian urban centres which provide the main market outlets. This is reflected in the distribution of establishments with 30 per cent located in Quebec and 46 per cent in Ontario. In 1985, total shipments were over $4 billion and employment totalled about 36,000.

The U.S. industry is the main competition to the Canadian paper converting industry. Due to the size of the domestic market, U.S. producers generally have larger production facilities, are more integrated with primary producers and are dedicated to narrower product lines giving these producers unit costs that are much lower than their Canadian counterparts. There are geographical limitations to the movement of certain products such as tissue and packaging products due to transportation costs. However, such movement is also dependent upon the advantages held in overall unit costs.

Removal of Canadian tariffs ranging from 6.5 to 17.5 per cent will result in an increased competitive environment with respect to Canadian markets, although many smaller producers, because of location will be advantageously placed to continue serving local and specialized markets and in some cases positioned to increase their export volumes. Some companies, given smaller economies-of-scale and higher unit costs will face difficulties competing in this new environment. Restructuring and rationalization will no doubt occur, in some cases, to compete in domestic markets as well as to achieve export growth. Increased economies-of-scale, further integration with primary producers and in distribution networks, market promotion and development will be key factors in this process.

6

Conclusions

The Canada-U.S. Free Trade Agreement is timely and will be of significant benefit to the forest industry.

The security of access provided by the Agreement is of critical importance to the continuing growth and viability of Canada's major export sectors including pulp, lumber, and newsprint. Almost 80 per cent of Canadian current exports of forest products go to the United States. This trade which totals almost $13 billion has been threatened by protectionism in the United States.

The dispute settlement mechanisms and tighter disciplines on trade remedy action will create a more secure trading environment that is necessary to encourage the sizeable capital investments required to keep Canada's forest industry modern and internationally competitive.

While the total number of jobs in the sector as a whole is forecast to remain stable, there will be a continuing shift from low-skill to high-skill occupations with increased automation and adoption of new electronic and other processing technologies.

Those forest product sectors such as container board, fine paper, and sanitary tissue that have developed in the context of a protected Canadian market will need to adjust to a more competitive environment in North America. Based on previous experience, however, the industry is expected to be able to make the necessary adjustments in these intermediate sectors. Exports to the United States will be critical for achieving future expansion, job creation, and world-class production facilities. The significant increase currently taking place in the Canadian capacity to make fine papers augurs well for the future. Elimination of remaining U.S. tariffs will create the new market opportunities required for the development of an internationally competitive forest industry in Canada. It should also be pointed out that the elimination of Canadian tariffs should reduce the costs of both *capital equipment* and *factor inputs*, thus providing some additional benefits to the Canadian industry.

The adjustment challenges facing the converted wood and paper producers are expected to be more significant as major industrial restructuring and rationalization will be required to improve the international competitive position of these industries.

World demand for our major export items including lumber, pulp, and newsprint is expected to grow more slowly over the next few decades. Much faster rates of growth are expected for the higher value-added grades and specialty products. Elimination of U.S. tariffs on these higher-value products will allow Canadian companies to seize these resulting new market opportunities.

In summary, the Agreement will provide the secure access for Canadian sizeable shipments of primary products to the United States, will create new market opportunities for higher-value products, and will result in more internationally competitive operations in all product sectors.

Appendix A

Elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement — Synopsis

On October 4, 1987, Canada and the United States agreed in principle on the elements to be included in the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The legal text of the Agreement was tabled in the House of Commons on December 11, 1987. The main elements of the Agreement are the following:

Tariffs and Rules of Origin

All bilateral tariffs will be removed, starting January 1, 1989, when the Agreement enters into force, on the basis of three formulas:

a) some will be eliminated immediately;
b) some will be eliminated in five equal annual steps;
c) some will be eliminated in 10 equal annual steps.

Goods which originate entirely in Canada or the United States will qualify for the new tariff treatment. Goods incorporating offshore materials or components that have been sufficiently changed to warrant a change in tariff classification will also qualify. In certain cases, goods will need to incur 50 per cent of manufacturing cost in either country before they qualify.

Quantitative Restrictions

GATT provisions governing quantitative restrictions on imports or exports will continue to apply. Existing quantitative restrictions will be eliminated, either immediately or according to an agreed timetable, or will be grandfathered. With respect to export measures for short supply or conservation reasons, the Agreement goes beyond the GATT to allow for proportional access to supplies on an historical basis without any price discrimination being imposed by governments. The Agreement provides for co-operation on implementing any such export measures to prevent diversion to third parties.

Technical Standards

The two governments agree to build on the GATT Standards Code. They will endeavour to make federal standards more compatible in order to reduce technical barriers which interfere with trade, while still protecting health and safety, environmental, natural security, and consumer interests. Increased compatibility of standards at the state, provincial and private levels will be encouraged.

Agriculture

Both governments agree to eliminate tariffs on agricultural trade within 10 years and not to use direct export subsidies on their bilateral agricultural trade. There is a special tariff provision for fresh fruit and vegetables which enables the temporary reimposition of current tariffs under certain circumstances. Both governments will exclude each other from their respective meat import laws and Canadian import licences for wheat, barley and oats will be eliminated once grain support levels are equivalent in both countries. Canada will be exempt from any future U.S. quantitative restrictions on products containing 10 per cent or less sugar. The Agreement retains the Canadian supply management and marketing board system and provides for a slight increase in Canadian import quotas for poultry and eggs. Both countries agree to reduce technical regulations which interfere with trade, while still protecting human, animal and plant health.

Wine and Distilled Spirits

The two governments agree to provide national treatment in listing and distribution practices, with certain exceptions for B.C. wineries and private wine outlets in British Columbia and Ontario. Canada will eliminate the price mark-up differential between Canadian and U.S. wines over a seven-year period, and immediately for distilled spirits. The Agreement does not apply to current restrictions on beer. All other price discrimination in Canada and the United States will be eliminated immediately.

Energy

Both governments agree to prohibit most restrictions on energy exports and imports, subject to existing GATT reasons for which such restrictions may be applied, including those related to supply or conservation. In the event of short-supply export controls, however, the exporting country will allow for access up to the historical proportion for energy commodities and will not impose higher prices for export. As with the general quantitative restrictions, there is no obligation to supply.

Automotive Trade

The Agreement retains the Auto Pact and its safeguards for current participants. Canadian value-added commitments by the Auto Pact manufacturers are not changed in any way by the Agreement. Rules of origin in the Agreement encourage the sourcing of more parts in North America. Automotive duty waivers and remissions will be phased out, as will the Canadian embargo on used vehicle imports.

Emergency Measures

Both governments agree to more stringent standards in the application of safeguard measures (quotas or restrictions) to bilateral trade. Global import quotas or surtaxes imposed by either government under Article XIX of the GATT will exempt the other party if its shipments are not substantial (less than five to 10 per cent of total imports). During the period of transition of this Agreement if imports from the other country alone are a substantial cause of serious injury, duty reductions provided by the Agreement may be suspended for a maximum of three years, but only one such action per product can be taken.

Government Procurement

Canada and the United States agree to expand access of each other's suppliers to purchases by governments at the federal level, building on the GATT Government Procurement Code. The coverage of the Code will be broadened to purchases between US $25,000 (about Can $33,000) and US $171,000 (Can $238,000). Further bilateral negotiations will be resumed once the GATT Code is renegotiated.

Trade in Services

The Agreement provides, for the first time, a set of disciplines covering many service sectors. In the future, both governments will extend the principles of national treatment, right of commercial presence and right of establishment, consistent with the investment chapter, to each other's providers of services. Sectoral annexes spell out these obligations for Tourism, Architects, and Computer and Enhanced Telecommunications Services.

Financial Services

The Agreement preserves the access that Canadian and U.S. financial institutions have to each other's markets and opens new areas of competition in securities underwriting and banking.

Cultural Industries

Cultural industries are explicitly exempted from the Agreement.

Temporary Entry for Business Purposes

Business persons trading in goods and services will benefit from improved and easier border crossing.

Investment

The two governments agree to provide national treatment in future to each other's investors and will not impose export, local content, local sourcing or import substitution requirements on each other's investors. Existing laws, regulations and published policies are grandfathered. The Canadian threshold for the review of U.S. direct acquisitions will be raised to Can $150 million by 1992. Review of U.S. indirect acquisitions will be phased out over the same period.

Dispute Settlement in Antidumping and Countervail Cases

A dispute settlement mechanism will guarantee the fair application of respective antidumping and countervailing duty laws. Either government may request a binational panel to review final antidumping or countervail determinations. Panel decisions will be binding. New legislation will not apply to the other country unless it is so specified. A binational panel may review such proposed legislative changes and issue opinions. Both governments will attempt to develop and implement a substitute system of countervail and antidumping laws within seven years.

Institutional Provisions

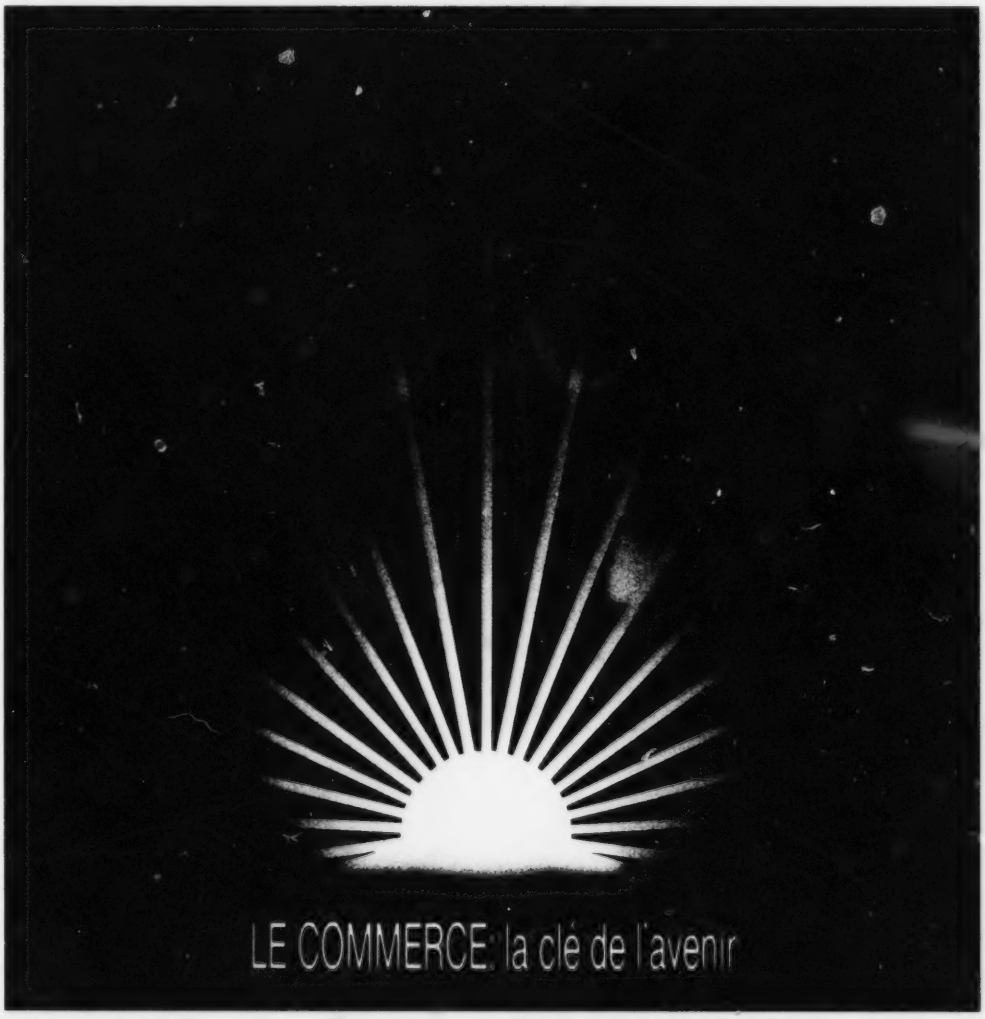
A Canada-United States Trade Commission will be established to supervise the implementation of the Agreement and resolve disputes. The two governments further agree to binational panel procedures at the insistence of either country to make recommendations for the settlement of disputes regarding the interpretation and application of the Agreement in other than antidumping and countervail cases. They will refer such disputes to binding arbitration in the case of safeguards and, with the agreement of both governments, may also do so in other cases.

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS

ET

LE SECTEUR DES PRODUITS FORESTIERS

· UNE · APPRÉCIATION ·



Canada

Pour obtenir d'autres exemplaires, veuillez en faire la demande en téléphonant au :

(819) 953-2312

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à :

Direction de l'industrie, commerce et technologie
Service canadien des forêts
351, boul. St-Joseph
Hull (Québec)
K1A 1G5

(819) 997-1107

ou

Direction de la transformation des richesses naturelles
Expansion industrielle régionale
235, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

(613) 954-3080

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS

ET

LE SECTEUR DES PRODUITS FORESTIERS

• UNE • APPRÉCIATION •

Table des matières

1

Résumé 1

2

Introduction et vue d'ensemble 3
Répercussions macro-économiques de l'Accord 4
Le secteur forestier 6

3

Données de base 7
La ressource 8
Structure de l'industrie 9
Dimensions régionales 11
Investissement 14
Emploi 14
Commerce international de produits forestiers 14
Position concurrentielle 20
Performance récente 21
Perspectives 24

4

Éléments de l'Accord 27
Règlement des différends en matière de droits antidumping et compensatoires 27
Droits de douane 28
Normes techniques 28
Restrictions quantitatives 30
Mesures d'urgence 31
Investissement 31
Protocole d'entente sur le bois d'œuvre de résineux 32

5

Incidence de l'Accord de libre-échange sur le secteur forestier 33
Sécurité d'accès 33
Accès amélioré 33
Ajustements de l'industrie 34
Industries du bois 34
Pâtes, papiers et industries connexes 40

6

Conclusions 45

Appendice :
Éléments de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis — Synopsis 47

1

Résumé

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis procurera des avantages importants à l'industrie forestière au Canada. Il établit une relation commerciale améliorée fondée sur un accès plus sûr et plus ouvert aux marchés de chacun des deux pays. Comme l'industrie forestière est dispersée dans tout le pays, ces avantages se feront sentir dans toutes les régions du Canada.

Pour évaluer l'incidence de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, il est utile de faire une distinction entre les trois éléments majeurs, ou catégories de sous-secteurs, qui composent l'industrie forestière canadienne.

Le premier groupe comprend les producteurs primaires (bois d'œuvre, pâte, papier journal, bardeaux et bardeaux de fente), qui fonctionnent depuis de nombreuses années dans un contexte de libre-échange avec les États-Unis. Ces producteurs primaires ont subi de plein fouet l'attaque du protectionnisme américain ces dernières années, avec deux enquêtes compensatoires du bois d'œuvre de résineux canadien et des tarifs douaniers provisoires imposés par l'administration des États-Unis sur les bardeaux et les bardeaux de fente. Les avantages immédiats de l'Accord pour ces producteurs seront la sécurité d'accès et l'amélioration de la rapidité et de la sécurité du mécanisme prévu pour régler les différends commerciaux. Les produits primaires représentent plus de 85 pour cent des exportations canadiennes actuelles de produits forestiers aux États-Unis.

Le deuxième groupe comprend les producteurs de produits de valeur ajoutée plus élevée ou de produits forestiers intermédiaires, comme le papier et le carton, les panneaux gaufrés, les panneaux de particules et le contre-plaqué, qui desservent les marchés intérieurs aussi bien qu'étrangers. L'élimination des tarifs douaniers sur ces produits ouvrira de nouvelles possibilités de marchés aux États-Unis et permettra aux sociétés canadiennes qui ne sont pas encore concurrentielles sur le plan international de moderniser et d'augmenter leur capacité de production à l'échelle mondiale ou de prendre position dans des créneaux de marchés.

Ces deux groupes utilisent beaucoup de capital. Le climat d'investissement plus sûr offert par l'Accord est important pour garantir les investissements majeurs requis pour moderniser, améliorer la productivité, restructurer les entreprises et augmenter la capacité au cours de la prochaine décennie.

Le troisième groupe comprend les producteurs de produits transformés comme le papier transformé et le carton, le carton d'emballage, le papier mousseline, les fenêtres, les portes, les armoires de cuisine et les plinthes, qui utilisent les produits primaires comme matières premières. Le commerce bilatéral entre le Canada et les États-Unis a été, pour ces produits, relativement bas. Les producteurs canadiens desservent un marché intérieur très protégé et fragmenté et tendent à avoir des entreprises et des usines beaucoup plus petites que leurs homologues américains. De nombreuses entreprises de cette catégorie devront faire face à des ajustements majeurs pour s'adapter au nouveau milieu concurrentiel créé par l'élimination des tarifs douaniers des deux côtés de la frontière. En même temps, de nouvelles possibilités de marchés seront créées pour certaines de ces gammes de produits aux États-Unis, et les sociétés auront une période de transition de cinq à dix ans pour faire les ajustements nécessaires.

En résumé, l'Accord aura principalement les effets suivants sur le secteur forestier :

- un accès plus sûr aux marchés américains grâce au mécanisme de résolution des différends;
- une augmentation de la confiance des investisseurs qui amènera un accroissement des investissements à long terme;
- un encouragement à une spécialisation de la production et une augmentation de la production de produits à valeur ajoutée par suite de la réduction progressive des tarifs douaniers sur les produits forestiers intermédiaires et transformés;
- la création d'une industrie plus concurrentielle sur le plan international grâce à la restructuration des entreprises et l'amélioration de la productivité à mesure que les producteurs de produits intermédiaires et transformés s'ajustent à un marché plus ouvert et plus concurrentiel.

2

Introduction et vue d'ensemble

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis est un pacte historique et sans précédent qui régit les échanges bilatéraux les plus importants du monde. Son entrée en vigueur le 1er janvier 1989 permettra aux deux pays d'atteindre d'importants objectifs. L'Accord réduira ou éliminera les barrières au commerce de marchandises et de services entre les deux pays. Il facilitera une concurrence loyale dans la zone de libre-échange et assouplira considérablement les conditions d'investissement transfrontalier. Cet Accord établira également des modalités efficaces d'application conjointe de ses dispositions et de règlement des différends. Équitable et avantageux pour le Canada et les États-Unis, cet Accord pose les assises d'une coopération bilatérale et multilatérale qui aura pour but d'en rehausser et d'en étendre les avantages.

L'Accord jouera un rôle important dans la croissance soutenue, le développement et la prospérité économique du Canada. Il est conforme aux obligations contractées par le Canada envers ses partenaires commerciaux en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dont il reprend les principes tout en les dépassant dans de nouveaux secteurs comme les services et les mesures qui concernent les investissements. Cet Accord et la position adoptée aux négociations multilatérales de la Ronde de l'Uruguay menées sous l'égide du GATT, montrent que le Canada s'est engagé à abaisser les barrières commerciales dans le monde. Pierre angulaire de la stratégie économique globale du gouvernement, la libéralisation du commerce offre aux Canadiens la possibilité d'assurer leur développement et leur prospérité dans une économie compétitive et dynamique. Les effets positifs importants de l'Accord sur la croissance économique, les revenus et l'emploi aideront les gouvernements à stimuler le développement économique dans les régions les plus défavorisées du Canada et à améliorer les programmes sociaux dont bénéficient tous les Canadiens.

Dès le début des négociations commerciales bilatérales, des consultations étroites ont été menées avec diverses autorités en la matière. On demanda conseil au monde des affaires par l'entremise du Comité consultatif sur le commerce extérieur et des quinze Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur, dont un s'occupe spécifiquement des produits forestiers. Les premiers ministres se sont rencontrés à neuf reprises pour discuter des négociations en plus de la conférence annuelle des premiers ministres. Les représentants des gouvernements provinciaux en matière de commerce assistèrent aux réunions ordinaires du Comité fédéral-provincial des négociations commerciales et apportèrent leur concours aux groupes de travail sur chacun des éléments de l'Accord. Pour chaque sujet abordé dans le cadre des négociations, le gouvernement consulta des spécialistes des ministères concernés afin de garantir la coopération ministérielle la plus étroite possible. Jamais des négociations commerciales internationales n'avaient donné lieu au Canada à des consultations d'une telle ampleur, qui ont permis de tenir compte autant que possible de tous les intérêts et les conseils concernant chacun des éléments de l'Accord de libre-échange.

Cette publication fait partie d'une série d'évaluations du libre-échange entre le Canada et les États-Unis préparées par le gouvernement et consacrées à plusieurs secteurs et domaines comme l'agriculture, les pêches, l'énergie, l'industrie et les consommateurs. Chaque évaluation sectorielle débute par une analyse générale de répercussions économiques globales de l'Accord, fondées sur l'importante étude publiée par le ministère des Finances. Vient ensuite un examen des conséquences de l'Accord pour le secteur concerné — contexte, description des éléments de l'Accord et évaluation de son incidence économique sur le secteur concerné.

Répercussions macro-économiques de l'Accord

L'Accord procurera aux Canadiens d'importants avantages économiques :

- Le consommateur canadien paiera moins cher tant les importations que les produits fabriqués au pays;
- Des investissements seront effectués pour répondre aux possibilités offertes par le nouveau cadre commercial;
- Les entreprises bénéficieront d'une production à plus grande échelle et deviendront plus efficientes et plus concurrentielles;
- La productivité des travailleurs canadiens augmentera, de même que leur revenu réel;
- La croissance économique sera renforcée, ainsi que la création d'emplois;
- L'économie deviendra plus souple, plus innovatrice et plus dynamique.

Le ministère des Finances a effectué une analyse complète des répercussions macro-économiques de l'Accord. Les résultats de cette analyse sont résumés dans le document intitulé *L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis : une évaluation économique*. Ce rapport indique que l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis accroîtra le revenu réel des Canadiens d'*au moins* 2,5 pour cent. Cela représente une hausse permanente de revenu réel de 12 milliards de dollars courants, soit environ 450 $ par Canadien. Il est fort probable que cette estimation sous-estime l'ampleur des retombées économiques de l'Accord, car on n'a pas tenu compte, dans l'analyse, de certains aspects importants de l'Accord. Par exemple, des aspects tels que le libre-échange des services, la libéralisation des conditions d'investissement transfrontalier, une plus grande sécurité d'accès à l'important marché des États-Unis et les effets dynamiques du libre-échange sous la forme d'une économie plus souple et plus innovatrice se traduiront par d'autres avantages nets qui sont réels, positifs et peut-être très importants, sans qu'on puisse les mesurer de manière précise.

L'analyse du ministère des Finances porte à croire que la plupart des industries canadiennes — celles qui bénéficient actuellement d'une forte protection aussi bien que celles qui n'ont à l'heure actuelle qu'une faible protection tarifaire — profiteront de l'Accord et que toutes les régions en bénéficieront. Le Centre du Canada, avec ses importantes industries manufacturières, bénéficiera du renforcement et de l'expansion du secteur de la fabrication. D'autres régions profiteront de la baisse des prix des produits manufacturés ainsi que de possibilités accrues de transformation plus poussée de leurs ressources. Les régions dont l'économie repose sur l'exploitation des ressources naturelles bénéficieront directement, elles aussi, de l'Accord, car celui-ci réduit le risque d'un nouveau renforcement du protectionnisme américain.

Les avantages économiques de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis commenceront à se faire sentir peu de temps après sa mise en application, le 1er janvier 1989. Les prix de toute une gamme de produits de consommation baisseront, accroissant ainsi le pouvoir d'achat des ménages canadiens. Les investissements en installation de production et en outillage augmenteront au fur et à mesure que les entreprises canadiennes voudront tirer profit d'un meilleur accès à l'énorme marché américain. La hausse des dépenses de consommation et d'investissement alimentera une croissance économique et une création d'emplois plus vigoureuses. Le ministère des Finances estime que, sur un horizon de planification financière à moyen terme, l'Accord occasionnera une hausse nette de 120 000 emplois d'ici 1993, soit cinq ans seulement après le début de la mise en œuvre progressive de l'Accord. Cette hausse de l'emploi sera de plus en plus marquée à mesure que l'Accord sera mis en application.

Cependant, les retombées positives de l'Accord sur le plan de la production et de l'emploi vont encore plus loin. Sans libre-échange, la menace croissante du protectionnisme américain et international compromettrait gravement le rythme élevé de croissance de l'emploi et de la production que le Canada connaît depuis quelques années. Au cours des trois dernières années, par exemple, la production réelle s'est accrue de 3,7 pour cent en moyenne au Canada et l'emploi de 2,9 pour cent, soit plus de 300 000 emplois par an. Non seulement l'Accord créera de nouvelles possibilités d'emplois pour les Canadiens, mais il contribuera aussi à assurer le maintien des emplois existants.

En l'absence de l'Accord, une augmentation du protectionnisme américain entraînerait certainement des pertes d'emplois pour les Canadiens. Des scénarios illustratifs de mesures protectionnistes possibles de la part des États-Unis suggèrent que les pertes d'emploi pourraient être substantielles.

Il ressort de l'analyse du ministère des Finances que l'économie canadienne ne devrait pas avoir beaucoup de mal à saisir les possibilités nouvelles qu'offre l'Accord ni à procéder aux adaptations nécessaires. Cette conclusion s'appuie sur les considérations suivantes :

- En premier lieu, l'économie canadienne a fait preuve par le passé d'une souplesse et d'une faculté d'adaptation considérables pour faire face à des changements de la nature et de l'ampleur de ceux que provoquera l'Accord. Entre 1960 et 1987, le niveau moyen des droits tarifaires canadiens vis-à-vis des États-Unis est passé de 14 à 4,5 pour cent, alors que les revenus et la production s'accroissaient de plus de 200 pour cent pendant cette période;
- En deuxième lieu, l'abaissement des barrières tarifaires sera étalé sur 10 ans, ce qui donnera ainsi suffisamment de temps aux entreprises et aux travailleurs pour s'adapter à un cadre de libre-échange;

- En troisième lieu, l'économie canadienne est en bonne posture pour s'adapter rapidement et sans heurts, ainsi que pour exploiter les possibilités nouvelles offertes par un accès amélioré et plus sûr au marché américain. Le pouvoir concurrentiel international du Canada s'est sensiblement amélioré ces dernières années. Depuis 1983, c'est le Canada qui, parmi tous les grands pays industrialisés, a obtenu les meilleurs résultats au chapitre de la croissance de l'emploi et de la production;
- En quatrième lieu, non seulement l'adaptation nécessaire sera minime par rapport au flux habituel de changements observés — par exemple, on compte chaque année cinq millions de changements d'emploi au Canada, qui touchent plus de quatre millions de travailleurs — mais le gouvernement fédéral offre un large éventail de programmes qui visent à aider les particuliers et les entreprises à s'adapter à l'évolution de la conjoncture et du marché du travail par suite du libre-échange.

Des programmes importants existent actuellement pour aider les travailleurs canadiens et les entreprises à s'adapter à l'Accord. La Planification de l'emploi est le programme fédéral le plus important touchant l'adaptation de la main-d'œuvre. Ce programme offre une aide financière pour la formation, le développement de l'emploi et la relocalisation des travailleurs. Emploi et Immigration Canada offre également le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie et fournit des services de consultation, d'orientation et de placement. L'Assurance-chômage est toujours disponible pour aider les Canadiens à effectuer le passage d'une occupation à une autre. Un éventail tout aussi vaste de programmes aideront les entreprises à tirer profit des nouveaux débouchés offerts par l'Accord. Ces programmes comprennent : le Service des délégués commerciaux offert par le ministère des Affaires extérieures; le programme de Développement des marchés d'exportations; le Programme de mise en valeur de la technologie et le Programme de la microélectronique et du développement des systèmes offerts par le ministère de l'Expansion industrielle régionale; une nouvelle approche au développement régional qui se reflète dans les programmes et services offerts par l'Agence des perspectives de l'Atlantique; la Diversification de l'économie de l'Ouest et l'Initiative fédérale de développement économique du nord de l'Ontario. Le Premier ministre a annoncé récemment la formation d'un Conseil consultatif sur l'adaptation composé de représentants des milieux d'affaires, des associations syndicales et d'universitaires, qui a pour tâche de conseiller le gouvernement sur l'efficience de ces programmes dans le contexte de l'Accord de libre-échange.

Le secteur forestier

Ce document évalue l'incidence de l'Accord sur les trois composantes principales de l'industrie forestière canadienne.

Celles-ci comprennent les producteurs primaires (bois d'œuvre, pâte à papier, papier journal et bardeaux), les producteurs de produits de valeur ajoutée plus élevée ou de produits forestiers intermédiaires (papier, carton, panneaux gaufrés, panneaux de particules et contreplaqué) et les producteurs de produits transformés (bois ou papier).

3

Données de base

Environ 8 000 producteurs constituent la mosaïque de l'industrie forestière du Canada, depuis les petites scieries familiales, les producteurs indépendants de billes de bois et les producteurs d'armoires de cuisine jusqu'aux grandes compagnies diversifiées qui ont des ventes annuelles de 2 milliards de dollars ou plus. Les activités du secteur forestier vont de la récolte des arbres à la fabrication d'une variété de produits de papier et de bois.

La récolte et la transformation de la ressource forestière canadienne assurent un emploi direct à près de 270 000 Canadiens et constituent la base économique de quelque 345 localités qui dépendent de la forêt, d'un océan à l'autre. Beaucoup de ces localités sont situées dans les régions périphériques. L'industrie forestière a été clairement un moteur de croissance pour la plupart des économies provinciales et a ouvert de nombreuses régions isolées dans tout le pays.

Le bien-être économique du Canada, en tant que nation, est rehaussé par la capacité de croître de l'industrie forestière, et de faire concurrence sur les marchés intérieurs et internationaux. On estime que les ventes annuelles auront été en 1985 de l'ordre de 35 milliards de dollars, dont six milliards d'expéditions de billes et autres matériaux non transformés pour transformations ultérieures dans les scieries canadiennes et 29 milliards d'expéditions d'une gamme étendue de produits transformés du bois et du papier.

L'industrie de la forêt dépend beaucoup des marchés d'exportation, avec des exportations qui s'élevaient à 17,9 milliards de dollars en 1986, soit la moitié de la valeur de la production totale. Les importations de produits forestiers s'élevaient à 2,4 milliards de dollars cette même année, ce qui laissait un solde commercial net de 15,5 milliards de dollars en faveur du Canada.

La croissance de l'industrie forestière a stimulé le développement d'autres industries manufacturières et de services. Ses produits desservent de nombreux autres secteurs de l'économie, comme la construction domiciliaire, l'imprimerie et la publication, l'emballage et l'ameublement. L'industrie forestière est également un gros consommateur d'énergie, de produits chimiques et de services de transports, de machines et de systèmes perfectionnés de traitement et de contrôle.

La ressource

D'une superficie de 9,9 millions de kilomètres carrés, le Canada constitue le deuxième plus grand pays du monde. Près de la moitié de ce territoire est boisée. Ses forêts contiennent certaines des espèces de bois les plus précieuses du monde. Les résineux du Nord conviennent particulièrement à la production de matériaux de construction, de pâte à papier et de produits du papier. De nouveaux progrès technologiques ont transformé des réserves importantes d'espèces de feuillus précédemment inutilisées, comme le peuplier, en une source importante de matières premières pour la pâte à papier et les panneaux gaufrés.

Au Canada, les terres boisées appartiennent principalement aux provinces, dont les gouvernements ont pleins pouvoirs sur la gestion et l'utilisation de la ressource forestière. La proportion actuelle de boisés de propriété privée par province reflète la période de l'histoire du Canada où chaque région était colonisée. Les provinces de l'Atlantique ayant été colonisées en premier présentent de plus forts pourcentages de boisés de propriété privée que les régions de l'ouest ou du nord, où, délibérément, les gouvernements provinciaux ont décidé de conserver la propriété des terres boisées. En conséquence, dans toutes les provinces, à l'exception du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, 90 pour cent des terres boisées appartiennent aux gouvernements provinciaux qui en assurent la gestion.

Les gouvernements provinciaux octroient les droits de coupe à des compagnies en vertu de diverses ententes, tant à long terme qu'à court terme. Dans certains cas, les "exploitants" assument la responsabilité de tous les aspects de l'aménagement forestier, notamment l'accès, la récolte et la sylviculture. Dans d'autres cas, la province conserve toutes les obligations en matière d'aménagement forestier, à l'exception de la récolte.

Depuis vingt ans, le Canada s'efforce d'appliquer une politique d'aménagement forestier intensif, comme instrument principal d'amélioration de la productivité et d'obtention de rendements plus élevés. Les mesures prises aujourd'hui garantiront l'obtention de rendements accrus au début du siècle prochain, lorsque la demande internationale de produits forestiers sera beaucoup plus élevée qu'à l'heure actuelle.

Les investissements dans la ressource forestière du Canada se sont multipliés au cours des dernières années. Les dépenses du secteur privé et du secteur public ont quadruplé par rapport à celles de la dernière décennie. Dans le domaine de la sylviculture, la croissance a été phénoménale. Alors que le nombre total de semis produits pour la plantation n'atteignait, en 1960, que 10 millions, il se chiffrait à 200 millions en 1976 et à 630 millions en 1985.

Les programmes de protection des forêts, dont on reconnaissait depuis longtemps l'inefficacité, en raison en grande partie de l'inaccessibilité de nos forêts en âge d'exploitation, ont connu d'immenses améliorations grâce aux progrès technologiques réalisés dans l'équipement et les techniques. La détection précoce des incendies, des insectes et des maladies permet maintenant des traitements rapides et entraînera en définitive une réduction notable des pertes annuelles de bois utilisable.

Jusqu'à ces derniers temps, l'industrie forestière était essentiellement axée sur les peuplements vierges et quelques espèces commerciales. Mais la transition vers les peuplements de seconde venue et l'utilisation d'espèces comme le peuplier s'accélèrent. Cela signifie qu'il faudra se consacrer davantage au développement de nouveaux produits et qu'il faudra extraire plus de produits à valeur ajoutée des réserves restantes de bois, et ceci sera relié en fin de compte à l'amélioration de l'accès du Canada aux marchés étrangers.

Grâce à une meilleure utilisation de la ressource et à un aménagement forestier plus intensif, il est possible d'accroître considérablement les récoltes afin de répondre à la croissance de la demande prévue en Amérique du Nord et dans le monde pour les produits forestiers.

Structure de l'industrie

Pratiquement tout le bois récolté au Canada est transformé par les industries canadiennes du bois et du papier. Les exportations de bois brut, en particulier de billes, de bois à pâte et de copeaux à pâte s'élèvent à moins de 6 pour cent de la récolte totale de bois et sont contrôlées par l'octroi de licences fédérales d'exportation en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, en coopération avec les provinces.

L'augmentation des coûts du bois et les contraintes physiques de la ressource obligent d'améliorer l'utilisation du bois récolté et la répartition des différentes parties de la bille de manière à obtenir le produit final le plus économique possible. Par exemple, les copeaux à pâte, qui sont un déchet de la fabrication du bois d'œuvre, sont devenus une source majeure de recettes pour les scieries et une matière brute importante pour la production de pâte à papier. On utilise les résidus de bois de qualité inférieure pour produire des panneaux de particules ou de l'énergie. L'industrie du carton est basée sur l'utilisation des anciennes "mauvaises espèces", comme le peuplier. On utilise des billes de meilleure qualité pour produire les placages et les contre-plaqués.

Le degré d'intégration verticale et horizontale, à l'intérieur des structures de sociétés aussi bien qu'entre sociétés indépendantes, a beaucoup augmenté, dans le domaine de la production et de la commercialisation.

À peu d'exceptions près, la plus grande partie de la production canadienne de papier est produite de manière intégrée, avec conversion de la pâte à papier en produits du papier au même emplacement. Les économies de l'intégration sont beaucoup plus importantes pour les papiers à base de pâte mécanique, comme le papier journal et la pâte de bois mécanique, que pour les autres qualités de papier qui nécessitent des mélanges plus variés de différents genres de pâte et d'autres matières premières.

L'intégration de la fabrication primaire et secondaire se limite surtout au secteur de la pâte et du papier, car la plupart des producteurs de produits de bois transformés et des transformateurs de bois d'œuvre sont des petites sociétés indépendantes qui achètent leurs matières premières d'autres producteurs primaires. La production de produits de bois transformés consomme beaucoup de main-d'œuvre et les barrières tarifaires sont basses. Dans le secteur de la pâte et du papier, de nombreux producteurs de papier transformé non intégrés doivent entrer en concurrence avec de grandes sociétés de pâte et de papier qui fournissent du papier primaire et du carton, tout en produisant des produits finaux transformés.

En ce qui concerne l'Amérique du Nord, les producteurs de produits forestiers primaires, et en particulier ceux qui fabriquent du papier journal et de la pâte à papier, sont des sociétés plutôt importantes. Dans le domaine du bois d'œuvre, les sociétés sont assez importantes dans l'Ouest canadien; dans l'Est, il se trouve quelques sociétés importantes, d'autres d'importance moyenne et un grand nombre de très petites sociétés. Quant aux sociétés de produits forestiers intermédiaires, quelques-unes sont d'importance moyenne mais la plupart sont petites. Dans le domaine des produits de bois et de papier transformés, les sociétés sont toutes petites comparativement à leurs consœurs des États-Unis.

Vingt-cinq pour cent de la production canadienne appartient à des intérêts étrangers. Ce pourcentage est plus bas qu'il ne l'était il y a une dizaine d'années.

Le Tableau 3.1 donne les statistiques principales des secteurs de divers produits pour 1985. C'est l'année la plus récente pour laquelle existent des données globales.

Dimensions régionales

L'industrie forestière constitue une source importante de revenu, d'emploi et de recettes d'exportations dans les dix provinces. Sur une base nationale, l'industrie représente, directement et indirectement, environ 9 pour cent du revenu national.

Sur une base régionale, son importance en matière de revenu provincial varie énormément. Par exemple, l'industrie forestière génère environ 13,8 pour cent[1] du revenu provincial de la Colombie-Britannique. Quand on tient compte des conséquences indirectes, le secteur contribue environ 25 pour cent du revenu provincial. Les espèces uniques et les arbres de haute taille de Colombie-Britannique conviennent particulièrement à la production d'une gamme étendue de produits du bois. La Colombie-Britannique est également un producteur et un exportateur important en pâte à papier chimique et en papier journal.

Dans les provinces atlantiques, 9 pour cent du revenu provincial est produit par ce secteur. Pour le Québec et l'Ontario, les effets directs et indirects représentent 8,8 et 5 pour cent respectivement. L'Est du Canada produit une proportion importante de la production canadienne de papier, de carton et de produits du bois transformés.

Dans la région qui dépend le moins de l'industrie forestière, les provinces des Prairies, les revenus de cette industrie rapportent directement et indirectement 2 pour cent du montant total à l'heure actuelle. Cependant, l'importance du secteur s'accroît dans la région, comme en témoigne l'annonce de nouveaux investissements dans les usines de pâte et de papier.

[1] Service canadien des forêts, 1988, "L'impact de l'activité forestière sur l'économie du Canada et de ses provinces: une approche intersectorielle". Rapport d'information E-X-39-F.

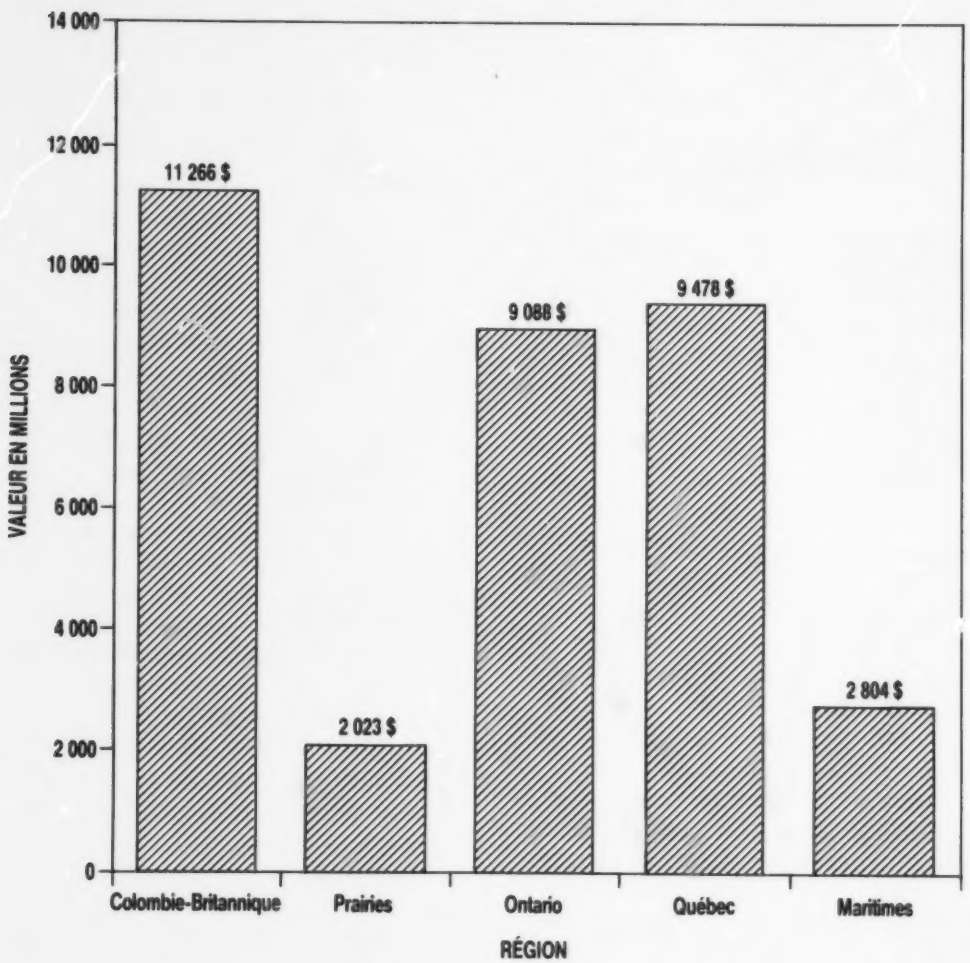
Tableau 3.1
Caractéristiques principales des industries forestières canadiennes pour l'année 1985

	Nombre d'établissements	Nombre d'employés	Valeur des livraisons	Valeur ajoutée
			(millions $)	
Abattage	3 739	45 962	5 462	2 167
Industries du bois	3 476	107 560	11 122	4 624
Scieries	1 318	61 233	7 059	2 854
Panneaux	116	12 271	1 348	558
Autres produits du bois	259	3 218	216	91
Produits transformés de bois	1 783	30 838	2 499	1 121
Papier et produits connexes	688	114 187	18 075	7 555
Pâte à papier	37	18 495	3 545	1 191
Papier journal	42	37 734	6 631	3 207
Autres papiers et cartons	76	22 895	3 599	1 510
Papier transformé et produits de carton	533	35 063	4 300	1 647
Industrie forestière totale	7 903	267 709	34 659	14 346

Source : Statistique Canada

Graphique 3.1

Industries forestières canadiennes
Économies régionales — Valeur des livraisons
1985



Investissement

Les sociétés canadiennes de produits forestiers dépensent, à l'heure actuelle, plus de cinq milliards de dollars par an pour moderniser leurs installations existantes, pour adopter de nouvelles technologies de transformation et, dans certains cas, pour augmenter leur capacité. Cela représente presque le quart de l'investissement total de tous les secteurs canadiens de fabrication combinés.

Ce niveau d'investissement augmentera probablement encore plus au cours des prochaines années, car les sociétés continueront à faire des investissements majeurs pour améliorer leur productivité afin de demeurer concurrentielles, et pour acquérir des installations nouvelles ou améliorer leurs installations existantes afin de profiter des nouvelles possibilités du marché.

Emploi

Le nombre d'emplois directs dans l'exploitation et le traitement des ressources forestières du Canada s'élève actuellement à près de 270 000, soit autant qu'il y a 15 ans. Au Canada, presque 740 000 emplois dépendent directement ou indirectement de l'activité du secteur forestier[2]. La production totale de l'industrie forestière a augmenté de plus de 32 pour cent pendant cette même période. En ce qui concerne l'avenir, le nombre total d'emplois dans l'industrie forestière devrait rester assez stable au cours de la prochaine décennie, car la perte d'emplois due aux augmentations constantes de la productivité sera compensée par la création de nouvelles activités.

Le nombre total d'emplois demeure stable, mais les besoins en main-d'œuvre professionnelle se feront de plus en plus sentir, en particulier à cause de l'importance accrue de l'automation et de l'adoption de nouvelles technologies en électronique et en transformation. La formation et le recyclage continueront de jouer un rôle important dans la planification des ressources humaines de l'industrie forestière.

Commerce international de produits forestiers

Les produits forestiers ont beaucoup contribué à donner au Canada une place majeure dans le commerce international. Le Canada produit plus de 20 pour cent de la totalité des produits forestiers vendus sur le marché mondial. C'est le plus gros exportateur de bois de résineux, de pâte de résineux et de papier journal.

En 1986, les produits forestiers représentaient 17,9 milliards de dollars, soit 15 pour cent de toutes les exportations canadiennes. Le papier et le carton constituaient 42 pour cent des exportations de produits forestiers, le bois d'œuvre 28 pour cent, la pâte de bois 23 pour cent, et les autres produits du bois, 7 pour cent. Les États-Unis sont le client principal du Canada, avec près de 13 milliards de dollars de ventes, soit 74 pour cent du total des exportations canadiennes. Les produits forestiers du Canada sont également vendus en grandes quantités en Europe, au Japon, dans d'autres pays asiatiques, au Moyen-Orient, en Amérique latine et en Océanie.

---

[2] Le Service canadien des forêts a estimé que le multiplicateur d'emplois pour l'industrie forestière (Service canadien des forêts, 1988, "L'impact de l'activité forestière sur l'économie du Canada et de ses provinces : une approche intersectorielle", Rapport d'information E-X-39-F) est égal à 1,76. En d'autres termes, pour chaque emploi dans le secteur forestier, il y a 1,76 emplois offerts dans des industries qui produisent des biens pour l'industrie forestière et dans des industries qui satisfont les besoins de biens de consommation des travailleurs de l'industrie forestière. Ainsi, au Canada, presque 740 000 emplois dépendent, directement ou indirectement, de l'activité du secteur forestier.

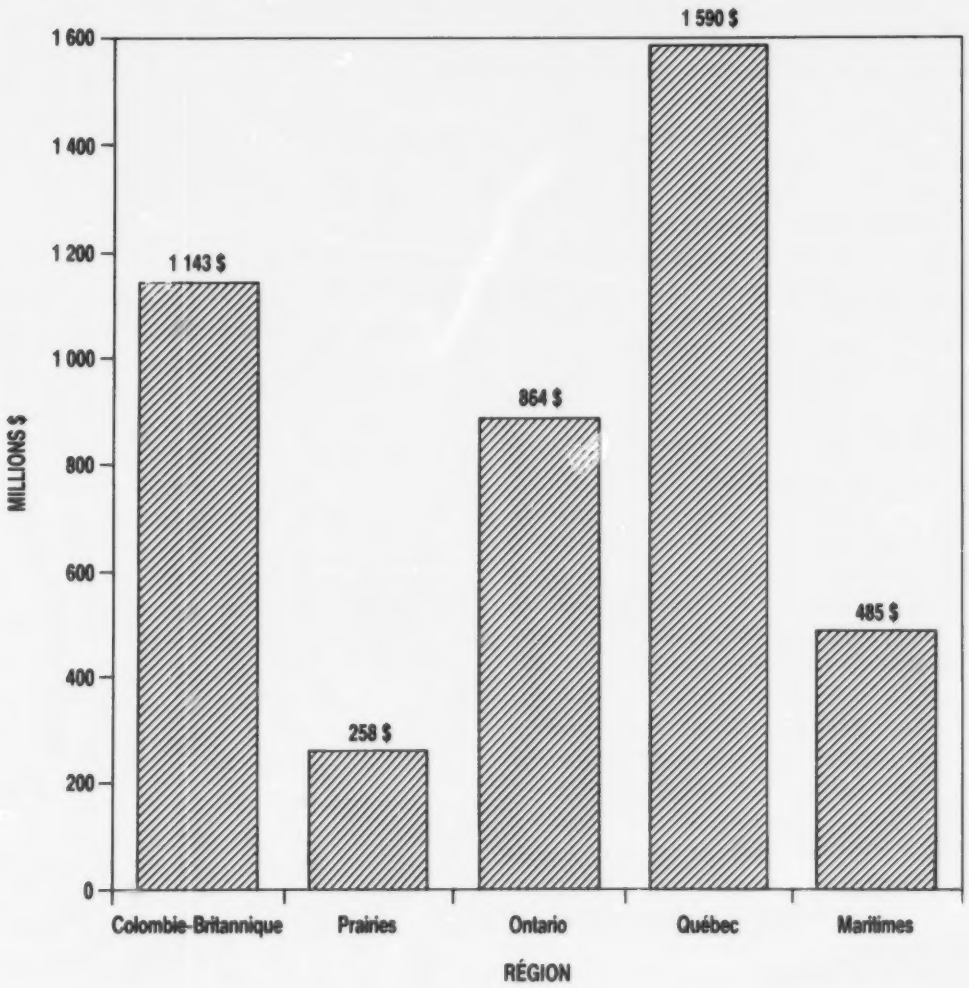
Le commerce mondial de produits forestiers s'est développé plus vite que la consommation mondiale, au cours des quatre dernières décennies. Les tendances du commerce international de produits forestiers ont été traditionnellement dominées par des flux commerciaux régionaux et des produits de base. Par exemple, le Canada est, de loin, le fournisseur principal de produits forestiers des États-Unis alors que les pays du nord de l'Europe sont les fournisseurs principaux des marchés de l'Europe de l'Ouest. Les tarifs douaniers élevés et d'autres facteurs concurrentiels ont jusqu'à récemment limité la plus grande partie de ce commerce de produits forestiers à des produits comme le bois d'œuvre, la pâte à papier et le papier journal. Le Japon est presque autosuffisant en produits forestiers transformés, mais a besoin d'importer du bois non transformé et des copeaux à pâte pour satisfaire les deux tiers des besoins en fibres des fabricants japonais de papier. Les produits de plus grande valeur, comme les produits transformés du papier et du bois, le carton et les autres produits du papier, ne représentent pas une proportion importante du commerce international, à cause des coûts de transports et des droits de douane plus élevés sur les produits de plus grande valeur. Les besoins de consommation de ces produits dans la plupart des pays, en particulier au Canada, sont satisfaits par des producteurs nationaux qui se sont développés sous la protection des barrières douanières.

Ce modèle de commerce international a évolué à la suite des réductions de droits de douane obtenues dans les Rondes successives de négociations multilatérales et l'apparition des blocs commerciaux. Le commerce des produits du papier a considérablement augmenté à l'intérieur de la Communauté européenne et les pays du nord de l'Europe ont pu profiter de l'accroissement des possibilités de transformations occasionné par la suppression, pour eux, des droits de douane en vertu des accords CE/EFTA.

Il faut s'attendre à ce que l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis occasionne une évolution similaire. Les producteurs de bois d'œuvre, de pâte à papier et de papier journal exportent une grande proportion de leur production aux États-Unis et bénéficieront maintenant d'un accès plus prévisible et plus sûr à ce marché important. Les producteurs de papier d'imprimerie et de papier à écrire, de carton et d'autres produits intermédiaires, qui ont déjà augmenté leur capacité pour profiter des réductions de tarifs douaniers obtenues dans la Ronde de Tokyo, bénéficieront également de l'élimination des derniers tarifs douaniers américains et d'un accès plus sûr au marché américain. Les producteurs d'autres produits intermédiaires et de valeur ajoutée élevée, comme le papier hygiénique et les planches de conteneurs, ainsi que les producteurs de produits transformés comme les armoires de cuisine, les fenêtres, les portes et les produits de papier à la consommation, devront s'ajuster à des conditions commerciales plus ouvertes.

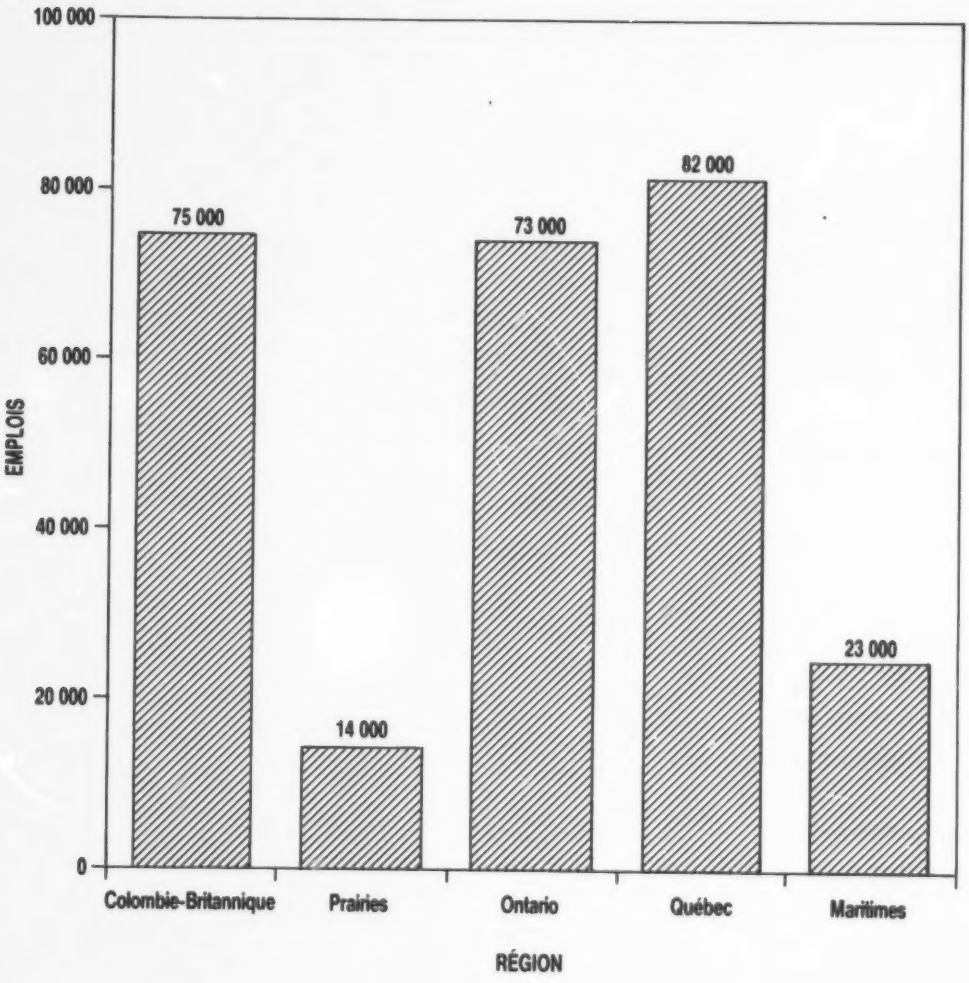
Graphique 3.2

Dépenses d'immobilisations et de réparations pour l'industrie forestière par région pour 1986



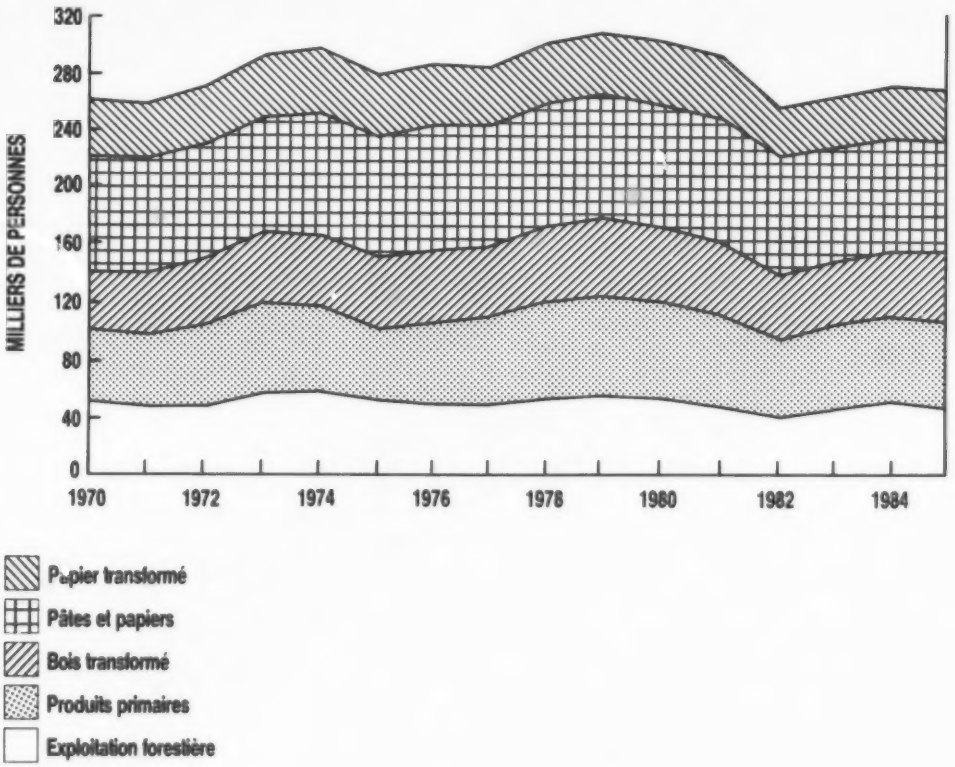
Graphique 3.3

Industries forestières canadiennes
Emplois régionaux — 1985



Graphique 3.4

Emploi dans l'industrie forestière par secteur
1970-1985



Source : Statistique Canada

Tableau 3.2

Valeur de la production de l'industrie forestière en 1985 montrant la proportion exportée

	Valeur des livraisons	Valeur des exportations	Proportion exportée
	(millions $)		(%)
Abattage	5 462	293	5
Industries de bois	11 122	5 661	51
Scieries	7 059	4 595	65
Panneaux	1 348	247	18
Produits transformés de bois	2 715	819	30
Papier et produits connexes	18 075	10 273	57
Pâte à papier	3 545	3 394	96
Papier journal	6 631	5 407	82
Autres papiers et cartons	3 599	824	23
Papiers et cartons transformés	4 300	648	15
Industrie forestière totale	34 659	16 227	47

Source : Statistique Canada

En résumé, les États-Unis continueront à être le marché d'exportation le plus important du Canada dans l'avenir prévisible, en particulier si l'on veut améliorer la performance canadienne en matière d'exportation de produits devenant de plus en plus transformés et ayant une plus grande valeur ajoutée. Les marchés de la ceinture du Pacifique, de l'Europe et d'autres régions d'outre-mer offrent également des possibilités aux exportateurs canadiens si l'on peut réduire certaines des anciennes barrières au commerce grâce aux négociations commerciales multilatérales de la Ronde de l'Uruguay, menées dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Position concurrentielle

Le Canada dispose d'une solide base de ressources naturelles, d'une main-d'œuvre spécialisée ainsi que d'un savoir-faire technique et de mise en marché à partir duquel il peut améliorer sa position concurrentielle sur le marché mondial des produits forestiers. Étant donné la position géographique du Canada par rapport au grand marché des États-Unis, il est logique qu'il tente de consolider et de renforcer sa position concurrentielle en Amérique du Nord.

Tel qu'il apparaît aux tableaux 3.3 et 3.4, les postes les plus importants de coûts pour fabriquer la pâte à papier kraft et le papier journal sont le bois, les produits chimiques, la main-d'œuvre, l'énergie et le transport. Des études comparatives de coûts[3] entreprises par le Conseil consultatif du secteur des forêts, groupe de cadres supérieurs représentant la main-d'œuvre, les entreprises et les universités, et conseillant le ministre d'État (Forêts et Mines) et le ministre de l'Expansion industrielle régionale, ont montré que le Canada bénéficie d'un net avantage en énergie, mais a des coûts de transport plus élevés à cause des grandes distances à parcourir pour atteindre les marchés. La différence des coûts de la main-d'œuvre est principalement déterminée par la productivité car les salaires de base et les avantages sociaux du Canada et des États-Unis sont généralement comparables. Le coût du bois est l'élément déterminant du coût du bois d'œuvre, de la pâte à papier, du papier journal et des autres produits primaires (20 à 50 pour cent). Les coûts du bois les moins élevés sont ceux du sud des États-Unis et de l'intérieur de la Colombie-Britannique. Viennent ensuite ceux de l'est du Canada, de la côte de la Colombie-Britannique et de la côte nord-ouest du Pacifique.

Les secteurs primaires comme les industries du bois d'œuvre, de la pâte à papier et du papier journal se sont développés dans un marché ouvert et bénéficient de certains avantages comparatifs en raison de la proximité des ressources. Les secteurs à valeur ajoutée plus élevée de l'industrie comme les papiers fins, le papier hygiénique, les panneaux, le carton pour boîtes, le papier kraft et le carton pour conteneurs se sont développés à l'origine pour satisfaire les besoins intérieurs du Canada. En général, ces industries sont beaucoup plus petites que celles des États-Unis et ont traditionnellement bénéficié de tarifs d'importation fortement protectionnistes. Néanmoins, pour améliorer la productivité dans ces secteurs, la plupart des sociétés devront continuer de faire les investissements nécessaires ou devront changer leurs stratégies de marché pour faire face à la concurrence des États-Unis sur le marché canadien aussi bien qu'américain.

[3] Price Waterhouse, 1987, *The Market Pulp Industry 1983-86* et Price Waterhouse, 1987, *Newsprint Cost Study 1982-86*

Le défi de l'ajustement auquel doivent faire face les producteurs de produits transformés de bois et de papier est beaucoup plus grand. Dans ces secteurs, la plupart des producteurs ont des installations de petite taille et desservent des marchés locaux ou régionaux. Les industries du Canada et des États-Unis cherchent à se situer près des principaux marchés urbains en raison des services, du transport, de la main-d'œuvre et de la disponibilité du produit. Les producteurs canadiens n'ont pas les économies d'échelle ni le degré d'intégration de leurs contreparties des États-Unis. Le degré d'intégration est important en ce qui concerne les produits transformés de papier, mais il l'est moins pour déterminer la compétitivité pour ce qui est des produits transformés de bois. La production utilise beaucoup de main-d'œuvre et les tarifs douaniers peu élevés ont occasionné la création d'un grand nombre d'entreprises relativement petites, ainsi qu'une surcapacité dans plusieurs de ces secteurs. On peut s'attendre à ce que l'industrie se concentre dans des entreprises plus importantes et augmente ses échelles de production pour faire concurrence aux producteurs américains.

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis assurera aux producteurs canadiens l'accès au marché des États-Unis. Toutefois, les avantages d'un tel accès n'éliminent pas la nécessité de produire et de continuer à produire à des coûts concurrentiels et de fournir un service efficace aux consommateurs.

Performance récente

Comme pour tous les secteurs industriels liés aux produits de base et introduits sur les marchés mondiaux, l'industrie des produits forestiers canadiens a été soumise à de fortes fluctuations de l'offre et de la demande mondiale au cours des deux dernières décennies, et par conséquent à des fluctuations du prix des produits et de la rentabilité de l'industrie. En outre, les fluctuations importantes des cours des devises étrangères ont en fait ouvert et fermé brutalement des marchés, et par conséquent introduit des incertitudes nouvelles en matière de planification à long terme.

L'industrie forestière, en particulier le secteur des produits du bois, a été vraiment touchée pendant la récession de 1981-82. La production, l'emploi et les bénéfices ont considérablement baissé et la plupart des sociétés forestières ont adopté une attitude de survie. La productivité s'est considérablement améliorée pendant cette période, car les entreprises ont réduit leurs coûts et ont modernisé leurs installations de production. Ces progrès de productivité fournissent une fondation solide à la position concurrentielle à long terme de l'industrie.

Tableau 3.3

Comparaison des coûts de fabrication — pâte Kraft blanchie 1986
($ canadiens par tonne métrique)

	Côte de la C.-B.		Intérieur de la C.-B.		Est du Canada		Ouest des É.-U.		Sud des É.-U.	
Bois	147 $	36 %	127 $	35 %	205 $	50 %	158 $	36 %	154 $	41 %
Produits chimiques	48	12	58	16	52	13	63	14	57	15
Énergie	39	10	37	10	34	8	60	14	29	8
Main-d'œuvre	103	25	79	22	70	17	73	17	81	22
Autres	73	17	61	17	51	12	81	19	54	14
Total	410 $		362 $		412 $		435 $		375 $	

Source : Price Waterhouse, 1987, *The Market Pulp Industry 1983-86*

Tableau 3.4

Comparaison des coûts de fabrication — papier journal (1986)
($ canadiens par tonne métrique)

	Canada		Ouest des É.-U.		Sud des É.-U.	
Bois	155 $	38 %	179 $	41 %	129 $	29 %
Énergie	77	19	104	24	104	24
Main-d'œuvre	113	27	75	17	93	21
Autres	68	16	78	18	112	26
Total	413 $		436 $		438 $	

Source : Price Waterhouse, 1987, *Newsprint Cost Study 1982-86*

Cette période de récession, que les producteurs de produits forestiers ont ressentie dans le monde entier, a favorisé les sentiments protectionnistes aux États-Unis. Les politiques canadiennes d'établissement des prix des ressources furent attaquées, ce qui amena deux enquêtes compensatoires sur l'industrie canadienne du bois d'œuvre. Des tarifs douaniers élevés furent imposés sur les bardeaux et les bardeaux de fente de cèdre rouge par les États-Unis, comme mesure temporaire pour protéger l'industrie de ce pays. D'autres secteurs de produits forestiers, en particulier ceux de la pâte à papier et du papier, craignaient des attaques similaires qui les auraient empêchés d'entrer aussi facilement aux États-Unis. C'est dans ce contexte que le Canada et les États-Unis ont négocié un règlement de leur différend sur le bois d'œuvre. Ces problèmes mis en lumière le besoin de méthodes plus efficaces de résolution des différends commerciaux d'une manière rapide et équitable.

L'imposition de 15 pour cent à l'exportation du bois d'œuvre de résineux due à la résolution du différend sur le commerce du bois d'œuvre a été compensée dans une large mesure par l'augmentation des prix du bois d'œuvre aux États-Unis. Le léger déclin du volume d'exportation du bois d'œuvre de résineux aux États-Unis en 1987 a été plus que compensé par l'augmentation des exportations vers l'Europe, le Japon et les autres régions d'outre-mer. Également, le prix des bardeaux et des bardeaux de fente a augmenté considérablement aux États-Unis à la suite des nouveaux droits de douane et les niveaux de production canadiens n'ont pas diminué autant que prévu.

Perspectives

La plupart des segments de l'industrie forestière fonctionnent pratiquement à pleine capacité, avec des niveaux records de production et de bénéfices.

À moyen terme, la production et les prix de la pâte à papier et du papier devraient demeurer fermes, car on ne prévoit aucune augmentation majeure de capacité de production mondiale jusqu'au début des années 1990. Les perspectives sont moins favorables, à moyen terme, pour les produits du bois que pour la pâte et le papier, car on pense que l'activité de construction domiciliaire devrait décliner en Amérique du Nord au cours des prochaines années.

À long terme, les plus grands experts internationaux et groupes de prévisions affirment que la demande mondiale de produits forestiers continuera à augmenter jusqu'au tournant du siècle, mais à un rythme inférieur à celui des deux décennies précédentes. La demande globale de papier et de carton devrait croître d'environ deux à trois pour cent par an, tandis que pour les produits du bois, l'accroissement de la consommation sera moindre (soit de un à deux pour cent par an). La concurrence a augmenté et va continuer de le faire au fur et à mesure que viendront s'ajouter de nouveaux producteurs dans les régions traditionnelles et dans des régions nouvelles.

L'augmentation de la demande variera selon les produits spécifiques. Toutefois, en règle générale, pour les dernières années du siècle et au-delà, la croissance sera plus grande pour les produits de spécialité et à forte valeur ajoutée, dans chaque catégorie de produits. Les produits de base, comme la pâte à papier, le bois d'œuvre et le papier journal, qui constituent l'élément majeur de l'industrie des produits forestiers canadiens, continueront d'augmenter en volume, mais ils resteront tributaires des marchés mûrs et de taux de croissance quelque peu inférieurs au PNB. Le marché des produits de base est également le domaine où les pays en voie de développement intensifient leur production.

Pour le Canada, la croissance et le pouvoir concurrentiel sur les marchés internationaux dépendront essentiellement de la capacité de l'industrie forestière à fournir des produits de valeur supérieure, d'où la nécessité de mettre l'accent sur le progrès technologique, les compétences en commercialisation et l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers.

4

Éléments de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis

Cette section expose les éléments de l'Accord qui s'appliquent particulièrement à l'industrie forestière canadienne.

Règlement des différends en matière de droits antidumping et compensatoires

La création d'un mécanisme binational de règlement des différends en matière de droits antidumping et compensatoires est particulièrement importante pour le secteur des produits forestiers, étant donné ses expériences récentes avec le bois d'œuvre de résineux et la possibilité que les États-Unis puissent prendre des mesures similaires contre d'autres produits forestiers. Ce mécanisme prévoit l'application équitable des lois des deux pays sur les droits de douane antidumping et compensatoires.

Chaque pays continuera à avoir le droit d'appliquer ses propres lois de recours commerciaux. Cela veut dire, par exemple, que les producteurs canadiens aussi bien qu'américains conserveront leur droit d'obtenir un recours contre des pertes dues à des importations bénéficiant de dumping ou de subventions. Cependant, à la suite de l'Accord, le Canada pourra demander un examen des décisions d'imposition par un groupe spécial binational, dont les décisions seront exécutoires. Ce groupe déterminera si les lois existantes sont correctement appliquées. En plus d'introduire plus de discipline dans la législation de recours commercial des États-Unis, ce mécanisme de règlement des différends amènera également un examen plus rapide d'une décision qu'il ne l'est possible à l'heure actuelle dans le cadre de nos systèmes judiciaires respectifs. En outre, les modifications aux lois existantes antidumping et compensatoires ne s'appliqueront à l'autre pays que si cela est expressément prévu dans les nouvelles lois et que si un avis préalable de ces modifications a été donné. Si l'un des pays considère que ces modifications sont contraires aux objectifs de l'Accord de libre-échange ou du GATT, il peut exiger leur examen par un groupe de règlement des différends.

La création d'un nouveau mécanisme de règlement des différends visant à instaurer une plus grande discipline dans l'application des lois américaines relatives aux droits antidumping et compensatoires représente un progrès important par rapport au système actuel, et se révèle cruciale pour l'industrie forestière canadienne. Au cours des négociations, il n'y a pas eu accord sur de nouvelles règles et des règlements sur les subventions gouvernementales et les pratiques injustes de fixation des prix. En particulier, l'Accord ne limite pas les droits du Canada de développer et de maintenir des ressources forestières dans toutes les régions du pays. Par contre, l'Accord spécifie que les deux pays formeront un groupe de travail qui négociera, en moins de sept ans, un système de règles de remplacement en matière de subventions gouvernementales et de pratiques injustes de fixation des prix.

Bien que l'Accord de libre-échange ne s'appliquera pas aux différends déjà existants en matière de droits compensatoires dans le secteur forestier, comme dans le cas du bois d'œuvre de résineux, il contribuera beaucoup à assurer qu'à l'avenir ce genre de différend soit résolu conformément aux lois existantes. Une difficulté particulière dans le cas du bois d'œuvre de résineux était la nouvelle interprétation donnée aux présumées subventions aux ressources dans le cadre de la législation commerciale américaine. À la suite de l'Accord de libre-échange, le Canada pourrait présenter de telles révisions unilatérales en matière d'interprétation au mécanisme binational de règlement des différends, les décisions de ce mécanisme étant exécutoires.

L'Accord n'empêchera pas les Canadiens de gérer leur ressource forestière.

Droits de douane

L'Accord prévoit que tous les droits de douane seront éliminés entre le Canada et les États-Unis, soit immédiatement le 1er janvier 1989, soit progressivement au cours d'une période de cinq ou dix ans. Les tarifs douaniers sur la plupart des produits forestiers seront éliminés en cinq tranches annuelles égales.

Le Tableau 4.1 indique l'étendue des tarifs douaniers existants, autant canadiens qu'américains, sur les produits forestiers, ainsi que leurs périodes d'élimination.

Normes techniques

L'Accord prévoit que les deux pays s'inspireront des codes de normalisation du GATT pour éviter que le recours à des règlements techniques devienne un moyen déguisé de faire obstacle au commerce. L'Accord ne limitera pas les droits de chaque pays d'adopter des normes et des règlements lorsqu'on pourra démontrer que leur objectif est de protéger la santé et la sécurité, la qualité de l'environnement, la sécurité nationale et l'intérêt des consommateurs.

Les normes sur les produits ne posent pas un problème important dans le secteur des pâtes et papiers et ne constituent pas, en soi, une entrave au commerce entre le Canada et les États-Unis. À l'exception du contre-plaqué de résineux, les règles de classement, les pratiques industrielles et les normes s'appliquant à la plupart des produits du bois, y compris le bois d'œuvre, les panneaux gaufrés et les panneaux de particules, ont été harmonisés des deux côtés de la frontière. Les associations de l'industrie et les autorités qui fixent les normes ont travaillé en liaison étroite au cours des années pour assurer la compatibilité entre les règles nationales de normes et les normes de produits.

Ce processus sera renforcé par l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, qui prévoit, autant que possible, l'élimination de différences inutiles dans les mesures fédérales sur les normes, et les deux pays se sont entendus pour établir un processus de reconnaissance réciproque des systèmes visant à autoriser des laboratoires d'essais et des organismes de certification.

Tableau 4.1

Exemples de droits de douanes — produits de bois et de papier
1er janvier 1989

	Canada	États-Unis
	(pour cent)	
Produits de bois		
Bois d'œuvre	zéro	zéro
Contre-plaqué de résineux	15[1]	20[1]
Panneaux gaufrés/Panneaux de grandes particules orientées	4	4
Panneaux de particules	5	4
Carton	6,5[1]	3[1]
Bardeaux et bardeaux de fente	zéro	zéro[2]
Revêtements de plancher	5,5	3,2
Armoires de cuisine	15	2,5
Portes	11,3	7,5
Fenêtres	9,2/12,5[1]	5,1[1]
Maisons préfabriquées	5,1[1]	9,2[1]
Palettes, conteneurs	9,2[1]	16,6[1]
Pâtes et papiers		
Pâtes de bois	zéro	zéro
Papier journal	zéro	zéro
Papiers de spécialité non couchés à base de pâte mécanique	zéro	zéro
Papiers sans bois non couchés	6,5	zéro
Papiers à base de pâte mécanique couchés et papiers de spécialité (LWC)	2,5	2,5
Papiers sans bois couchés	6,5	2,5
Papiers à écrire	6,5	2,4
Carton doublure Kraft	6,5	zéro
Papier à canneler	4,0	4,0
Kraft pour sacs (non-blanchi)	zéro	zéro
Papiers Kraft (blanchi)	9,2	2,4
Carton blanchi pour boîtes	6,5	zéro
Autres cartons pour boîtes	9,2	zéro
Papiers hygiéniques (rouleaux géants)	6,5	zéro
Papiers hygiéniques	10,2	5,3
Boîtes en papier/carton	9,2	2,8
Sacs en papier	9,2	5,3
Papier peint	7,5	zéro
Produits de papier (plateaux, assiettes, plats et verres)	10,2	4,3

[1] Élimination sur une période de dix ans — tous les autres doivent être éliminés sur une période de cinq ans.
[2] Le tarif imposé en juin 1986 est de 35 pour cent — diminuant jusqu'à zéro quand la sauvegarde actuelle prendra fin en 1991.

Les normes relatives aux contre-plaqués de résineux opposent depuis longtemps les industries des deux pays. Ce problème a été soulevé à nouveau au cours des négociations de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. À la suite d'un échange de lettres entre les deux gouvernements, la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) devait prendre une décision avant le 15 mars 1988 pour déterminer la possibilité d'utiliser le contre-plaqué de résineux de qualité C-D (norme américaine) pour les habitations qu'elle finance. Le 10 mars 1988, la SCHL a décidé qu'elle ne pouvait pas permettre l'utilisation de ce contre-plaqué. Vu les circonstances, les États-Unis peuvent différer les réductions tarifaires visant le contre-plaqué de résineux, les panneaux gaufrés et les panneaux de particules tant qu'un groupe d'experts impartial, acceptable par les deux pays, n'aura pas évalué la décision de la SCHL. Si le groupe d'experts trouve la décision de la SCHL équitable et techniquement fondée, les réductions tarifaires applicables aux panneaux mentionnés commenceront à s'appliquer le 1er janvier 1989. Si le groupe d'experts infirme la décision de la SCHL ou ne termine pas ses travaux avant le 1er janvier 1989, les États-Unis pourront retarder les réductions tarifaires concernant le contre-plaqué. Le Canada aurait alors le choix de reporter lui aussi ses réductions tarifaires visant les mêmes produits.

Une norme canadienne de performance a été établie en vertu du processus d'établissement des normes. Lorsque toutes les recherches techniques auront été terminées, cette même norme est susceptible de constituer la base de l'adoption et de l'application de normes plus compatibles entre les deux pays en ce qui a trait au contre-plaqué.

Restrictions quantitatives

Les dispositions du GATT sur les restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation continueront de s'appliquer. Ces obligations en vertu du GATT garantissent que les avantages obtenus au moyen de réductions de tarifs douaniers ne sont pas érodés par l'imposition de contingents ou d'autres restrictions, sauf dans des circonstances rigoureusement définies. Ces circonstances peuvent exister, notamment, lorsqu'il est nécessaire de protéger les ressources naturelles, ou lorsqu'il y a insuffisance des approvisionnements.

Bien qu'il n'y ait pas de restrictions quantitatives d'importation sur le commerce des produits forestiers transformés entre le Canada et les États-Unis, les deux pays restreignent depuis de nombreuses années les exportations de billes, de bois à pâte et d'autres fibres non transformées pour s'assurer que l'industrie locale de transformation n'ait pas à souffrir d'une pénurie de matières premières. Ces dispositions sont maintenues par l'Accord. En vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, une licence d'exportation fédérale est requise pour l'exportation de billes, de bois à pâte et de copeaux à pâte. Toutes les provinces imposent des restrictions supplémentaires pour promouvoir la transformation du bois à l'intérieur de la province. Ces restrictions seront maintenues par l'Accord.

Mesures d'urgence

Les deux gouvernements conviennent d'utiliser des normes plus rigoureuses pour l'application de mesures de sauvegarde à leurs échanges bilatéraux. Pendant la période de transition prévue par l'Accord, lorsque les importations provenant de l'autre pays contribueront de manière sensible au préjudice grave causé par les importations, les réductions de droits de douane prévues dans l'Accord pourront être suspendues ou les droits pourront être établis au même niveau que la nation la plus favorisée, pour une période maximale de trois ans, mais une seule mesure du genre pourra être prise pour un produit donné.

L'imposition de tarifs douaniers sur les bardeaux et les bardeaux de fente de cèdre de l'Ouest par l'administration des États-Unis au cours de l'été 1986 est un exemple de telles mesures de sauvegarde. En vertu de l'Accord, les tarifs douaniers des États-Unis sur les bardeaux et les bardeaux de fente seront nuls en juin 1991.

Le GATT prévoit que ses membres peuvent prendre des mesures de sauvegarde dans des circonstances prescrites quand une augmentation des importations est préjudiciable aux producteurs nationaux, même si ces importations sont faites "dans les règles". Selon l'Accord de libre-échange, les contingents globaux d'importation ou les surtaxes imposés par l'une des parties en vertu de l'article 19 du GATT ne s'appliqueront pas à l'autre partie si ses expéditions ne sont pas importantes (moins de 5 à 10 pour cent du total des importations).

Alors que l'autre partie peut être incluse dans l'action si elle est un fournisseur important, ou si les importations provenant de l'autre côté augmentaient considérablement et causaient du tort à l'action, le niveau d'importations est protégé contre la baisse de prix.

Investissement

Les dispositions d'investissement de l'Accord ne changeront probablement pas beaucoup le degré de contrôle et de propriété étrangers dans le secteur forestier canadien. L'Accord permettra, par contre, un environnement plus stable et prévisible pour la prise de décisions en matière d'investissement.

Les secteurs primaires de l'industrie forestière font un grand usage du capital et bénéficieront des dispositions d'investissement de l'Accord. Plus de 5 milliards de dollars d'investissements sont requis chaque année pour maintenir les opérations forestières canadiennes à une norme concurrentielle. Cela représente environ le quart du total des investissements requis par l'industrie manufacturière canadienne.

Bien que l'investissement étranger ait été un facteur important de développement de l'industrie forestière canadienne, les entreprises possédées par des Canadiens représentent presque les trois-quarts du total des actifs dans l'industrie forestière canadienne, une hausse substantielle par rapport aux années 70. En outre, de nombreuses entreprises canadiennes dépendent des marchés en capitaux des États-Unis ou d'ailleurs pour financer leurs programmes d'investissements.

L'Accord améliorera la confiance des investisseurs dans le secteur forestier en créant un milieu commercial stable. Le fait qu'une nouvelle usine de pâte et papier puisse coûter de 500 à 600 millions de dollars démontre l'importance d'un climat favorable aux investissements.

Protocole d'entente sur le bois d'œuvre de résineux

L'Accord n'affectera pas les termes du Protocole d'entente signé en décembre 1986.

5

Incidences de l'Accord de libre-échange sur le secteur forestier

Sécurité d'accès

Le gain principal que procure l'Accord à l'industrie forestière est la sécurité d'accès assurée par les mécanismes de règlement des différends et par des normes plus rigoureuses dans l'application des mesures de sécurité. Les mécanismes de règlement des différends créés en vertu de l'Accord instaureront une plus grande discipline et éviteront une application injuste et arbitraire des lois américaines existantes sur les droits de douane compensatoires. Les normes plus rigoureuses de sécurité limiteront la portée de ces actions. Grâce à ces mesures, les entreprises canadiennes de produits forestiers bénéficieront d'un milieu plus stable et plus sûr. L'industrie canadienne ne sera plus soumise aux procédures longues et incertaines d'examen du système judiciaire américain.

Le Protocole sur le bois de résineux est spécialement maintenu par l'article 1910 de l'Accord. Comme nous l'avons dit dans la section sur les résineux, des modifications récentes à ce Protocole, auxquelles les deux pays ont agréé le 10 décembre 1987, ont considérablement réduit les applications de la taxe d'exportation.

Accès amélioré

Plus de 85 pour cent des exportations en produits forestiers du Canada vers les États-Unis y entrent en franchise de douane. Les droits américains imposés au reste des produits sont pour la plupart inférieurs à 5 pour cent. Par conséquent, l'incidence des réductions des tarifs douaniers ne sera pas considérable pour une large part de nos échanges existants. Cependant, la progressivité des tarifs douaniers, en vertu de laquelle le degré de protection tarifaire augmente proportionnellement à la valeur ajoutée, a empêché certaines entreprises de réaliser leur plein potentiel sur le marché.

La plupart des tarifs douaniers sur les produits forestiers seront graduellement éliminés sur une période de cinq ans des deux côtés de la frontière, ce qui permettra aux entreprises canadiennes de fabriquer une proportion plus grande de produits ayant un degré supérieur de transformation et une plus grande valeur ajoutée.

La suppression progressive même des droits les plus faibles aura pour effet d'accroître les bénéfices des entreprises canadiennes. Il s'ensuivra en outre une atténuation des problèmes qui se posent parfois aux exportateurs canadiens quand leurs produits sont classés à un niveau tarifaire plus élevé que celui qu'ils devraient avoir.

L'élimination des tarifs douaniers américains permettra aux fabricants de certains produits forestiers, comme le papier d'imprimerie et à écrire, les panneaux de particules, les panneaux gaufrés et certains cartons, de passer à une norme de production mondiale et d'améliorer leur productivité.

Ajustements de l'industrie

L'élimination de l'ensemble des tarifs douaniers créera un climat d'ouverture aux investissements et aux échanges des deux côtés de la frontière. Pour les producteurs primaires (bois d'œuvre, pâte à papier, papier journal, bardeaux et bardeaux de fente) qui ont fonctionné avec les États-Unis dans un environnement exempt de tarifs douaniers pendant plusieurs années et qui sont fondamentalement concurrentiels, ce climat ne causera ni ne requerra de restructuration industrielle importante. Pour ces producteurs, les bénéfices immédiats seront la sécurité de l'accès au marché et un mécanisme plus rapide et prévisible en vue de résoudre les différends commerciaux. À long terme, un des éléments importants sera le fait que les investisseurs seront plus confiants, ce qui est extrêmement valable dans ce secteur où le capital est très élevé.

L'incidence de l'Accord différera selon le secteur de l'industrie forestière. Chaque secteur principal fera alors face à différentes perspectives et à différents défis, selon sa structure et sa position concurrentielle. Les pages qui suivent passent en revue la position concurrentielle des principaux secteurs et des incidences que l'Accord peut avoir sur ceux-ci.

Industries du bois

Bois d'œuvre

Environ 1 300 scieries commerciales composent ce secteur, dont plusieurs fournissent les marchés intérieurs et d'exportation. À elle seule, la Colombie-Britannique représente les deux tiers de la production totale des scieries; viennent ensuite le Québec, l'Ontario, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick.

La production totale de bois d'œuvre de résineux a plus que quadruplé au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale, atteignant 53 millions de mètres cubes en 1985. Le secteur du bois résineux de construction s'est accru à un taux annuel moyen de plus de 5 pour cent au cours des années 60 et 70, à cause des taux records de construction résidentielle, plus particulièrement en Amérique du Nord, et aussi en raison des techniques de pointe de transformation et enfin, de son intégration croissante avec l'industrie de la pâte à papier et du papier.

Les expéditions à destination des États-Unis représentent environ 80 pour cent des exportations canadiennes de bois d'œuvre, à cause de la proximité, de l'accès relativement facile et de règlements communs de classement. Une préférence accrue des consommateurs pour les essences canadiennes dans certaines applications comme la construction domiciliaire, ainsi que des gains de productivité dus à une plus grande automatisation et des cours des changes favorables, ont contribué à préserver le caractère très concurrentiel de l'industrie du bois d'œuvre canadien sur le marché des États-Unis.

Au cours de la dernière décennie, les sociétés canadiennes de produits du bois se sont efforcées d'étendre et de diversifier leurs marchés en Europe, au Japon et dans les autres marchés d'outre-mer. L'instrument principal a été le Programme coopératif de développement des marchés d'outre-mer, qui est financé conjointement par le gouvernement fédéral, les associations professionnelles de l'industrie et les gouvernements provinciaux en Colombie-Britannique et au Québec. Ce programme a créé

de nouvelles possibilités grâce à un effort concerté visant à promouvoir les capacités de production canadiennes et à abaisser les barrières techniques au commerce, comme les codes de la construction et les normes de produits. En dépit du succès de ces efforts, les États-Unis continueront à être le marché le plus important pour les producteurs canadiens, par rapport à l'ensemble de notre commerce.

Pendant la récession des années 1982-83, ce secteur a subi la baisse la plus profonde et la plus prolongée qu'elle ait connue depuis 40 ans, avec un volume de la production pour 1982 en baisse de 16 pour cent par rapport à 1980. En Amérique du Nord, la reprise débutait en 1983, avec la baisse des taux d'intérêt et la hausse de l'activité domiciliaire. De nombreuses scieries canadiennes augmentèrent leur productivité de plus de 30 pour cent au début des années 80 en faisant des investissements importants dans de nouvelles technologies. La part canadienne du marché des États-Unis passait à environ 33 pour cent, par rapport à 28-29 pour cent pendant les années 70, tandis qu'une coupure technologique se produisait entre les producteurs canadiens et les producteurs américains et la valeur du dollar canadien déclinait par rapport à celle du dollar américain. En fait, en matière de coûts globaux de fabrication, l'industrie canadienne du bois d'œuvre de résineux demeure concurrentielle par rapport à son homologue américaine.

Le Protocole d'entente signé avec les États-Unis le 30 décembre 1986 est également un des facteurs ayant un effet sur le commerce du bois d'œuvre de résineux. Il en est résulté l'imposition d'une taxe d'exportation vers les États-Unis sur notre bois d'œuvre de résineux. On pense maintenant qu'une partie importante de cette taxe d'exportation a été transmise aux consommateurs américains au moyen d'augmentations de prix. Cependant, la taxe d'exportation a déjà été éliminée ou réduite pour près de 90 pour cent de nos exportations aux États-Unis par des amendements au Protocole d'entente. La région atlantique a été exonérée. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la taxe d'exportation a été remplacée selon l'échelle des droits de coupe de cette province. Au Québec, la taxe d'exportation a été réduite de 15 pour cent à 8 pour cent pour refléter l'augmentation des coûts de gestion forestière dans cette province.

Panneaux

Contre-plaqué de résineux

Le secteur du contre-plaqué de résineux comprend quelque 24 usines. Plus de 80 pour cent de la production canadienne totale provient de la Colombie-Britannique. Le reste vient d'usines de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick. Un certain nombre d'usines de l'Ouest font également du placage de résineux pour la consommation intérieure et pour les usines de contre-plaqué des États-Unis et pour l'exportation vers le Japon.

La production de contre-plaqué de résineux est passée de 258 milliers de mètres cubes en 1950 jusqu'à un maximum de 2,6 millions de mètre cubes en 1978, avant de retomber à moins de 2 millions de mètres cubes en 1985 et 1986, à cause de la concurrence accrue des panneaux gaufrés, d'un coût inférieur, et d'autres facteurs.

Environ le cinquième de la production canadienne est exporté, principalement vers les pays de la Communauté économique européenne, mais également au Japon, en Australie et vers d'autres marchés d'outre-mer. Le commerce de contre-plaqué de résineux entre le Canada et les États-Unis est négligeable en raison des tarifs douaniers élevés et des différences de règles de classement.

Les producteurs de contre-plaqué de résineux, confrontés à la concurrence des producteurs de panneaux gaufrés et d'autres matériaux composites utilisés en construction pour plusieurs applications, ont mis au point de nouveaux produits de qualité et des procédés de production améliorés, comme par exemple le tour sans broche. En outre, on reconnaît de plus en plus l'utilité du contre-plaqué structural de résineux, et plus particulièrement du contre-plaqué de Douglas taxifolié pour les applications de génie comme la fabrication de poutres, de panneaux à paroi contrainte et de panneaux à pliage de renfort.

Le pouvoir concurrentiel varie d'un producteur à l'autre, mais de nombreuses usines ont amélioré leur position par rapport aux producteurs américains. On peut s'attendre à de plus grandes rationalisations et à un plus grand ajustement dans cette industrie si les questions portant sur les normes relatives au contre-plaqué de résineux sont résolues et les tarifs douaniers élevés actuels (20 pour cent pour le contre-plaqué de résineux qui entre aux États-Unis et 15 pour cent pour le contre-plaqué de résineux entrant au Canada) sont éliminés en vertu de l'Accord de libre-échange.

Les différences de normes relatives au contre-plaqué de résineux causent depuis longtemps un problème pour les industries des deux pays. Au terme des négociations commerciales multilatérales de la Ronde de Tokyo, les droits de douane canadiens et américains devaient être réduits et uniformisés à 8 pour cent dans chaque pays, sous réserve d'une entente sur l'harmonisation des normes relatives au contre-plaqué des deux pays. En 1981, les deux industries ont convenu, au terme de discussions intenses, que l'élaboration d'un ensemble commun de normes n'était pas économiquement réalisable ou applicable, en raison de la complexité technique du problème.

Les normes canadiennes sur le contre-plaqué sont plus restrictives que celles des États-Unis en ce sens qu'elles ne permettent pas l'utilisation de placage de qualité D. La grosseur des nœuds, leur espacement et d'autres défauts sont un facteur déterminant de la qualité, la qualité A étant la plus élevée et la qualité C le minimum acceptable en vertu des normes et des codes canadiens du bâtiment. Le Comité concerné des normes canadiennes pense qu'un abaissement des normes canadiennes pour accepter le placage de qualité D engendrerait des problèmes sur les chantiers de construction, le mécontentement des consommateurs et la détérioration possible des programmes de promotion des marchés à l'étranger.

Ce problème a été soulevé à nouveau au cours de la négociation de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Ce point est exposé plus en détail dans la section sur les normes techniques sous le titre Éléments de l'Accord.

Panneaux gaufrés/panneaux de grandes particules orientées

Les panneaux de grandes particules orientées et les panneaux gaufrés sont utilisés en construction pour les mêmes applications que le contre-plaqué de résineux et constituent le sous-secteur de l'industrie des panneaux structuraux qui croît le plus rapidement.

Quinze usines en fonctionnement ou en construction sont situées au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique. On estime que cette industrie, y compris les opérations d'abattage, emploie au total 4 500 personnes. La capacité de production des usines en fonctionnement et en construction est évaluée à 2,2 millions de mètres cubes.

Depuis son développement au Canada à la fin des années 60 et au début des années 70, l'industrie des panneaux de grandes particules orientées et des panneaux gaufrés a pris de l'expansion. Les États-Unis importent actuellement environ 50 pour cent de la production canadienne. L'industrie des États-Unis s'est développée rapidement au cours des dernières années pour atteindre une capacité de production de 4,4 millions de mètres cubes. Toutefois, toute la production des États-Unis est consommée sur le marché intérieur et on s'attend à ce que le Canada continue à exporter environ la moitié de sa production aux États-Unis.

Les tarifs douaniers américains ont été réduits par étapes de 10 pour cent à 4 pour cent le 1er janvier 1987, à la suite de la Ronde de Tokyo. Les producteurs canadiens ont considérablement bénéficié de cette mesure, à un moment où la production américaine augmentait rapidement. L'élimination des derniers 4 pour cent de droits de douane sur les panneaux gaufrés, suite à l'Accord de libre-échange, continuera dans cette ligne.

Les usines canadiennes sont en général concurrentielles par rapport aux nouvelles usines américaines et certaines de ces vieilles usines font les investissements nécessaires pour incorporer les derniers perfectionnements de la technique des grandes particules orientées, et améliorer les produits.

À moyen terme, la demande de panneaux de grandes particules orientées et de panneaux gaufrés devrait continuer à croître, occupant une plus large part des marchés industriels et de la construction résidentielle en Amérique du Nord. Le Canada a d'abondantes ressources de tremble, ce qui lui permettra de soutenir les augmentations de production de panneaux gaufrés nécessaires à l'accroissement de la demande mondiale pour ce produit.

Panneaux de particules

Il existe 15 usines de panneaux de particules en fonctionnement ou en construction au Canada, y compris une qui vient d'entrer en production en 1988. Elles sont situées au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique.

La production canadienne de panneaux de particules a augmenté de plus de sept fois depuis deux décennies. Ce produit est fait de très fines particules de bois recouvertes d'un adhésif liquide, conformées et pressées de façon à former un panneau. Ces panneaux d'intérieur peuvent être utilisés comme matériau d'âme pour les armoires, les meubles et produits semblables ainsi que comme panneaux muraux, sous-finition de planchers, portes et tablettes.

Environ 20 pour cent de la production canadienne est exportée aux États-Unis, mais il ne s'agit là que d'environ 3 pour cent de la consommation totale de ce pays. Les panneaux de particules sont dans la même grille de tarifs américains que les panneaux gaufrés et les derniers 4 pour cent de tarifs douaniers américains seront éliminés quand l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis entrera en vigueur. Dans une certaine mesure, cette élimination aidera l'industrie canadienne à entrer dans les marchés des États-Unis.

Le panneau de fibres à densité moyenne (PFDM), nouveau genre de panneau de particules, est recouvert de placage ou peut être marqué en relief et imprimé pour la fabrication de meubles. Le PFDM entre en concurrence avec le panneau de particules dans certains marchés. Une usine de PFDM d'importance mondiale a été créée en 1985 en Alberta et une deuxième, de la même importance, est entrée en production en 1987 au Québec; une troisième, de panneaux de particules et de PFDM, doit commencer à produire en Ontario en 1988. Ces usines auront des marchés captifs au Canada pour des transformations supplémentaires en éléments de meuble et de revêtement, mais des exportations vers les États-Unis seront nécessaires étant donné la taille relativement petite du marché canadien.

Des progrès technologiques pour les opérations de tamisage, de séchage, de formulation des résines, de conformation, de pressage et de finition ont amélioré la position concurrentielle du panneau de particules. Les usines canadiennes, en particulier celles qui produisent le PFDM, sont d'importance mondiale; elles utilisent les derniers progrès de la technologie et sont capables de concurrencer leurs homologues américains. La plupart des usines plus anciennes, qui produisent des panneaux de particules, sont en train de se moderniser et de renouveler leurs systèmes de production.

Autres produits du bois

Bardeaux et bardeaux de fente

Les bardeaux et les bardeaux de fente sont produits par un grand nombre de petites entreprises, bien qu'un petit nombre de groupes intégrés se maintienne sur le marché. Ils sont produits surtout en Colombie-Britannique, où l'on utilise le cèdre de l'Ouest. Dans l'Est, un petit nombre d'usines utilisent le cèdre pour produire des bardeaux. Quelques grossistes importants jouent un rôle majeur pour coordonner la production et la commercialisation.

Les bardeaux et les bardeaux de fente constituent un produit de qualité pour le revêtement des toits et des murs, et sont produits à partir de billes de cèdre de qualité inférieure, qui ont peu d'autres usages. Parmi les récents développements de ce type de produit, il y a les bardeaux ignifugiés destinés aux régions des États-Unis ayant des codes de protection plus sévères contre les incendies, ainsi que des bardeaux à partie épaisse ouvrée, destinés à des effets architecturaux spéciaux.

Les livraisons de bardeaux et de bardeaux de fente étaient d'environ 4,5 millions de carrés de toits en 1986, et plus de 90 pour cent de la production canadienne était exportée. Les exportations vers les États-Unis étaient de 3,9 millions de carrés en 1986, un peu en baisse par rapport aux 4,1 millions de carrés en 1985. Le Canada a les réserves les plus importantes du monde de cèdre de l'Ouest et satisfait plus des trois-quarts de la consommation américaine de bardeaux et de bardeaux de fente de cèdre de l'Ouest.

Les bardeaux d'asphalte constituent la plus grosse part du marché de la toiture aux États-Unis. Les bardeaux et les bardeaux de fente de cèdre de l'Ouest ne représentent qu'environ 3,6 pour cent du marché total de la toiture aux États-Unis, en baisse par rapport à 5,8 pour cent en 1977. Cette perte de marché au profit d'autres matériaux de toiture, qui est en grande partie due à des préoccupations concernant la prévention des incendies, a réduit la demande totale de bardeaux et de bardeaux de fente et a été à l'origine d'une résurgence du protectionnisme dans le secteur industriel des États-Unis. Il en est résulté un tarif douanier de 35 pour cent imposé par les Etats-Unis sur les importations de bardeaux et de bardeaux de fente de cèdre de l'Ouest au cours de l'été de 1986, comme mesure provisoire de sauvegarde. Les producteurs de l'Est du Canada n'ont pas été touchés par cette mesure. Ce tarif douanier a entraîné une hausse des prix et a bénéficié bien plus aux propriétaires de bois des États-Unis qu'aux producteurs, favorisant l'érosion de la part du marché du bardeau par les autres produits de toiture.

Un tarif douanier a été imposé, à partir du 6 juin 1986, en vertu de l'article 201 du U.S. Trade Act. Selon les termes de la décision originale, le tarif douanier sera maintenu jusqu'en décembre 1988, puis réduit à 20 pour cent pendant les deux années suivantes, et à 8 pour cent pendant les derniers six mois. Cependant, le Président peut, à la suite d'un examen par la International Trade Commission, après deux ans, choisir d'éliminer le tarif plutôt que de le réduire de 20 pour cent.

Le 23 octobre 1987, le Gouvernement du Canada a mis en œuvre un programme de développement de marché de 21 millions de dollars avec la Fraser Valley Independent Shake and Shingle Producers Association of British Columbia. Des producteurs canadiens aussi bien qu'américains participeront à un effort d'éducation et de promotion visant à augmenter la demande de bardeaux et de bardeaux de fente de cèdre sur le marché américain.

Produits transformés de bois

Les produits transformés de bois comprennent les industries qui utilisent des produits primaires de bois (bois d'œuvre et panneaux à base de bois) pour fabriquer des produits, comme les armoires de cuisine (20 pour cent de la production), les maisons préfabriquées (15 pour cent), les fenêtres (18 pour cent), les portes (14 pour cent), et les palettes et les boîtes de bois (7 pour cent). Il y a environ 1 900 producteurs situés dans tout le pays. On estime que le nombre d'emplois en 1986 était d'environ 32 000. L'industrie est concentrée dans le sud de l'Ontario (35 pour cent) et au Québec (25 pour cent), alors que la Colombie-Britannique représente encore 15 pour cent de la production. La plupart des usines sont situées à l'intérieur ou à proximité des centres urbains pour satisfaire les marchés locaux.

De nombreuses sociétés sont de taille petite à moyenne et ne sont pas intégrées avec les producteurs de bois primaires. La croissance de l'industrie dépend de l'activité très cyclique de la construction et de la rénovation domiciliaire. Quelques entreprises principales représentent une portion importante de la production qui, en 1986, s'élevait à environ trois milliards de dollars. En 1986, les exportations totalisaient 450 millions de dollars et les importations 233 millions de dollars.

La disparition des tarifs douaniers canadiens, qui varient entre neuf et 15 pour cent, augmentera la concurrence sur les marchés canadiens, bien que de nombreux producteurs plus petits, grâce à leur emplacement, seront bien placés pour desservir les marchés locaux. À cause de leurs économies d'échelle plus faibles, certaines entreprises rencontreront des difficultés à faire concurrence à certains de leurs homologues américains plus grands, plus efficients et ayant plus de capital. Il faudra restructurer et rationaliser dans certains cas pour faire concurrence dans les marchés intérieurs aussi bien que pour profiter de l'élimination des tarifs douaniers américains.

Pâtes, papiers et industries connexes

Le Canada a plus de 140 usines intégrées et non intégrées de pâte à papier, ayant une capacité annuelle d'environ 24 millions de tonnes, soit environ 16 pour cent de la capacité mondiale. Ces usines emploient environ 78 000 personnes au total. Les expéditions de pâte commerciale à des clients étrangers représentent environ le tiers de la production totale canadienne de pâte à papier. Ces exportations sont principalement constituées de pâte Kraft blanchie destinée à la fabrication du papier. Les États-Unis achètent près de la moitié des exportations de pâtes; ils sont suivis par l'Europe, le Japon et les autres pays asiatiques.

L'ensemble des expéditions de pâte, de papier et de carton a atteint un montant record de 23 millions de tonnes en 1986, soit une augmentation de 7 pour cent par rapport à 1985. Ces chiffres indiquent une forte demande en Amérique du Nord, en Europe Occidentale et au Japon.

On a procédé à des investissements majeurs pour maintenir cette industrie à la hauteur de la concurrence étrangère. Pendant la période de sept ans qui va de 1979 à 1985, les entreprises de pâtes et de papiers ont dépensé 14 milliards de dollars pour moderniser les installations de fabrication et de récolte du bois, de façon à augmenter l'efficience, à contenir les coûts, et à améliorer les effets sur l'environnement et la conservation de l'énergie.

Pâte

La pâte de bois est le constituant de base de la plupart des genres de papiers et de cartons. Elle est vendue sous le nom de pâte commerciale, et expédiée à des usines de papier affiliées, ou consommée directement dans des entreprises intégrées. La pâte commerciale est un produit important dans toutes les régions du pays; elle est produite par 48 usines dont la capacité annuelle est d'environ 7,8 milliards de tonnes, ce qui correspond à plus de 3 milliards de dollars de recettes d'exportation.

La plus grande partie de la pâte commerciale canadienne est de la pâte Kraft blanchie qui est vendue sur les marchés d'exportation. Dans les plus importants de ces marchés, il n'y a pratiquement aucune restriction qui gêne le commerce international de la pâte. Au cours des dernières années, le Canada a subi une concurrence accrue de la part de nouveaux producteurs et de nouvelles pâtes arrivant sur le marché, en particulier en provenance du Brésil, de l'Espagne et du Portugal. En outre, la capacité de production de pâte commerciale s'est considérablement accrue aux États-Unis, ayant augmenté de plus de 40 pour cent par rapport à la dernière décennie. Ces facteurs, combinés à des fluctuations des cours des changes, sont responsables des taux de rendement relativement faibles en moyenne des producteurs canadiens pour une bonne partie de la dernière décennie. Cette situation a changé de façon dramatique au cours des dernières années avec un raffermissement des marchés mondiaux et une hausse des prix des pâtes.

Les usines canadiennes de pâte chimique sont, pour la plupart, modernes et d'importance mondiale. Les coûts du bois constituent le plus grand facteur pour déterminer la position concurrentielle des producteurs de pâte chimique, comme le démontre l'apparition des usines de pâte utilisant des essences tropicales peu coûteuses et à croissance rapide comme l'eucalyptus. Les nouvelles pâtes de bois produites au moyen de processus comme la méthode thermomécanique demandent moins de bois mais nécessitent des quantités importantes d'électricité.

Papier journal

Le papier journal est le secteur le plus important de l'industrie canadienne des pâtes et papiers. Le Canada produit environ le tiers de la production mondiale et 60 pour cent du commerce international. Plus de 40 usines de papier journal sont réparties dans tout le pays, la plupart étant situées en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique. Le total des envois en 1986 était évalué à plus de 9 millions de tonnes. La capacité nominale de 1986 était légèrement à la hausse par rapport aux 10 millions de tonnes de l'année précédente.

Le secteur du papier journal a doublé depuis 1950. Alors que les États-Unis continuent à représenter le débouché principal, les marchés d'outre-mer demeurent et demeureront d'importants débouchés pour les producteurs de papier journal canadien.

Le Canada a bénéficié d'un accès libre aux États-Unis pour son papier journal, au cours de presque tout ce siècle, mais il y a des barrières douanières importantes dans d'autres pays, en particulier des quotas libres de droits de douane dans la Communauté économique européenne, des tarifs douaniers mineurs au Japon et des tarifs douaniers relativement élevés dans les pays en voie de développement. Il existe également des problèmes de classification et de tarifs douaniers plus élevés sur les papiers de meilleure qualité, comme les papiers d'imprimerie et à écrire à base de pâte de bois mécanique.

L'industrie canadienne du papier journal est importante par rapport au marché mondial et plusieurs producteurs sont très concurrentiels. Mais malgré d'importants investissements pour l'amélioration des usines, elle n'a pas avancé au rythme de la production des États-Unis et des pays d'outre-mer qui vendent sur le marché des États-Unis pour ce qui est de la taille moyenne des machines et de l'adoption de procédés modernes de fabrication de la pâte et du papier. C'est ce qu'ont fait ressortir des études comparatives des coûts pour la période de 1982 à 1986, effectuées par le Conseil consultatif du secteur des forêts. D'importants investissements de capitaux seront requis pour améliorer et pour assurer la position des producteurs canadiens de papier journal.

L'Accord de libre-échange profitera aux producteurs canadiens, dans le secteur de la pâte à papier et du papier journal, en améliorant leur sécurité d'accès au marché des États-Unis.

Autres produits de papier et de carton

Cette catégorie comprend une gamme de produits divers incluant des papiers spéciaux à base de pâte de bois mécanique, d'autres papiers d'imprimerie et à écrire, le papier mousseline, le papier Kraft, le carton de doublure, le papier à canneler et le carton pour boîtes. Les livraisons totales de ces produits s'élevaient à 7,9 milliards de dollars en 1985 et les exportations, dont 82 pour cent étaient destinées aux États-Unis, s'élevaient à 1,8 milliard de dollars.

Traditionnellement, les entreprises qui produisent ces papiers, à l'exclusion des papiers à base de pâte de bois mécanique, desservent les marchés intérieurs. Pour cette raison, de nombreuses usines sont plus petites et moins efficientes que celles des États-Unis. Pour un grand nombre de ces produits, l'emplacement de la production près des marchés plutôt que près des ressources est imposé par des facteurs tels que les coûts élevés de transport, des délais de production courts et des services spécialisés au consommateur. De nombreux producteurs canadiens devront s'agrandir pour être concurrentiels sur les marchés canadiens aussi bien que sur les marchés des États-Unis. Certains devront trouver des créneaux s'ils veulent survivre.

Les papiers spéciaux à base de pâte de bois mécanique (non couchés) sont un nouveau produit canadien qui a été introduit avec succès sur le marché au cours des années 70 pour remplacer avantageusement le papier journal produit par des machines anciennes et de petite taille. Ces papiers sont semblables au papier journal mais sont fabriqués pour répondre à une demande croissante de papier d'imprimerie de qualité spéciale. La capacité de production annuelle dépasse le million de tonnes et les deux tiers de la production canadienne sont exportés aux États-Unis. Ce secteur est concurrentiel.

Les papiers fins (qualité livre, papier fin et papiers divers) à base de pâtes chimiques étaient produits principalement pour le marché intérieur protégé, mais les tarifs douaniers canadiens ont été réduits de façon significative à la suite de négociations commerciales multilatérales successives. Des investissements majeurs ont été faits au cours des dernières années pour profiter du meilleur accès au marché américain, obtenu à la dernière Ronde de Tokyo. En 1990, la capacité de production atteindra 1,8 million de tonnes, soit environ 50 pour cent de plus qu'en 1985. Tous les producteurs actuels ne sont pas concurrentiels par rapport à ceux des États-Unis et des ajustements supplémentaires seront requis.

La croissance de la demande mondiale de papiers et de cartons d'emballage a été nominale, à la suite de la substitution, à ces produits, de matières plastiques et d'autres matériaux. À l'exception de quelques usines qui exportent, la plupart des producteurs canadiens de papiers d'emballage, de cartons de conteneurs et de boîtes pliantes dépendent beaucoup des marchés intérieurs. Le secteur est caractérisé par un degré élevé d'intégration en amont avec les producteurs de pâte, et d'intégration en aval avec les transformateurs de papier. Les producteurs non intégrés de boîtes et de conteneurs en carton vivent en symbiose avec les producteurs de carton primaire. Les producteurs primaires ont besoin de ces producteurs non intégrés pour écouler une partie importante de leur production, tandis que les producteurs non intégrés de conteneurs et de boîtes pliantes en carton dépendent eux-mêmes de ces producteurs primaires pour leur fournir des matières premières à un prix concurrentiel. Les producteurs ont déjà entrepris une certaine rationalisation et une restructuration pour obtenir des économies d'échelle et améliorer leur position concurrentielle, mais il faudra investir davantage pour faire face à la concurrence prévue sur le marché intérieur ainsi que pour profiter des possibilités d'exportation vers les États-Unis.

Produits transformés de papier et de carton

Les produits transformés de papier et de carton sont produits par des entreprises qui utilisent le papier et le carton comme matière première principale, bien que ces produits contiennent souvent d'autres matières. Ces produits comprennent le papier mousseline pour usage industriel et domestique, les serviettes, les produits de papier spécialisés pour les établissements (p. ex. les tasses, les assiettes, les sacs, etc.), les produits de papier spécialisés commerciaux, le papier peint et les produits d'emballage.

Ce secteur est composé d'entreprises qui vont des grandes multinationales, souvent intégrées avec des producteurs primaires de papier et de carton, aux petites usines uniques. Il y a environ 350 entreprises et, comme dans le cas du secteur des produits transformés de bois, l'industrie du papier transformé est située à l'intérieur ou à proximité des centres urbains canadiens qui servent de débouchés principaux. Cela apparaît dans la répartition des établissements, avec 30 pour cent situés au Québec, et 46 pour cent en Ontario. En 1985, le total des livraisons était supérieur à 4 milliards de dollars et l'on comptait environ 36 000 emplois.

L'industrie américaine est le concurrent principal de l'industrie canadienne des produits transformés de papier. Étant donné la taille de leur marché intérieur, les producteurs américains disposent en général d'installations de production plus grandes, sont davantage intégrés aux producteurs primaires et se consacrent à la fabrication de gammes plus étroites de produits que leurs homologues canadiens, ce qui réduit aussi les coûts de production par unité. Il existe des contraintes géographiques à la circulation de certains produits comme les produits d'emballage et de papier mousseline, à cause des coûts de transport. Cependant, la circulation dépend également des avantages liés aux coûts totaux par unité.

La disparition des tarifs douaniers canadiens qui vont de 6,5 à 17,5 pour cent occasionneront une augmentation de la concurrence sur les marchés canadiens. Cependant, les producteurs plus petits, à cause de leur situation géographique, seront bien placés pour desservir les marchés locaux et spécialisés et, dans certains cas, pourront augmenter le volume de leurs exportations. Certaines entreprises, compte tenu de leurs plus petites économies d'échelle et de leurs coûts par unité plus élevés, auront des difficultés à survivre dans ce nouveau milieu.

Il faudra, sans aucun doute, dans certains cas, une restructuration et une rationalisation pour faire face à la concurrence sur les marchés intérieurs et pour obtenir une croissance des exportations. De meilleures économies d'échelles, une intégration plus grande avec les producteurs primaires et les réseaux de distribution, une promotion et un développement des marchés seront des facteurs primordiaux dans ce processus.

6

Conclusions

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis est pertinent et procurera d'importants avantages à l'industrie forestière.

La sécurité d'accès offerte par l'Accord est d'une importance cruciale pour le maintien de la croissance et de la viabilité des secteurs d'exportation majeurs du Canada, en particulier de la pâte à papier, du bois d'œuvre et du papier journal. Près de 80 pour cent des exportations canadiennes actuelles de produits forestiers vont aux États-Unis. Ce commerce, d'une valeur totale de près de 12 milliards de dollars, a été menacé par le protectionnisme américain.

Les mécanismes de règlement des différends et l'amélioration de la discipline sur les mesures de recours commerciales créeront un climat commercial plus sûr, qui est nécessaire pour favoriser des investissements considérables, indispensables pour maintenir la position moderne et concurrentielle sur le plan international de l'industrie forestière canadienne.

Bien que l'on prévoie que le nombre d'emplois dans ce secteur en général demeurera stable, les besoins en main-d'œuvre professionnelle se feront de plus en plus sentir, en particulier à cause de l'importance accrue de l'automatisation et de l'adoption de nouvelles techniques en électronique et en traitement.

Des secteurs de produits forestiers comme ceux du carton pour conteneurs, du papier fin, du papier hygiénique, qui se sont développés au Canada dans un milieu protégé, devront s'ajuster à un marché nord-américain plus concurrentiel. Cependant, l'expérience démontre que l'industrie devrait être en mesure d'effectuer les ajustements nécessaires dans ces secteurs intermédiaires. Il lui sera essentiel d'exporter ses produits aux États-Unis si elle veut prendre de l'expansion, créer des emplois et donner une envergure mondiale à sa production. À l'heure actuelle, l'augmentation importante de la capacité de production canadienne de papiers fins augure bien de l'avenir. L'élimination des droits américains subsistants ouvrira de nouveaux marchés, ce qui permettra de donner un élan international à l'industrie forestière du Canada. De plus, l'élimination des droits canadiens devrait se traduire par une réduction des coûts des immobilisations et des intrants, procurant ainsi des avantages additionnels à l'industrie canadienne.

Les problèmes d'ajustement auquel devront faire face les producteurs de produits transformés de bois et de papier devraient être plus importants, car ils devront procéder à des restructurations et des rationalisations majeures pour améliorer leur position concurrentielle internationale.

La croissance de la demande mondiale pour nos principaux produits d'exportation, en particulier le bois d'œuvre, la pâte à papier et le papier journal, devrait se ralentir au cours des prochaines décennies. Une croissance beaucoup plus rapide devrait être enregistrée pour les produits à grande valeur ajoutée et les produits spéciaux. L'élimination des tarifs douaniers des États-Unis sur ces produits de plus grande valeur permettra aux entreprises canadiennes de profiter de nouveaux débouchés.

En résumé, l'Accord offrira une sécurité d'accès à nos importantes expéditions de produits primaires vers les États-Unis, créera de nouveaux débouchés pour les produits de valeur élevée, et permettra une exploitation plus concurrentielle sur le plan international pour tous les secteurs de produits.

Appendice A

Le 4 octobre 1987, le Canada et les États-Unis en sont venus à une entente de principe sur les éléments à englober dans l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Le texte officiel de l'Accord a été déposé à la Chambre des communes le 11 décembre 1987. Les principaux éléments de l'Accord sont les suivants :

Droits de douane et règles d'origine

Tous les droits de douane seront éliminés entre les deux pays lorsque l'Accord entrera en vigueur, soit le 1er janvier 1989, selon trois formules :

a) certains droits seront éliminés immédiatement,
b) certains seront éliminés en cinq tranches annuelles égales,
c) certains seront éliminés en 10 tranches annuelles égales.

Les produits qui sont entièrement originaires du Canada ou des États-Unis seront admissibles au nouveau traitement tarifaire. Les produits incorporant des matières ou des composantes étrangères qui ont été suffisamment transformés pour justifier un changement de classement tarifaire seront également admissibles. Dans certains cas, il faudra que 50 pour cent du coût de fabrication ait été engagé dans l'un ou l'autre pays pour que les produits soient admissibles.

Restrictions quantitatives

Les dispositions du GATT sur les restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation continueront de s'appliquer. Les restrictions quantitatives existantes seront ou bien éliminées, immédiatement ou selon un échéancier convenu, ou bien maintenues. En ce qui concerne les mesures à l'exportation prises pour des raisons d'insuffisance des approvisionnements ou de conservation, l'Accord va au-delà des dispositions du GATT en permettant un accès proportionnel aux niveaux historiques des approvisionnements sans que les gouvernements fassent de la discrimination sur le prix. L'Accord prévoit une coopération pour la mise en application de ce genre de mesures touchant les exportations et visant à empêcher le détournement des échanges vers des tierces parties.

Normes techniques

Les deux gouvernements conviennent de s'inspirer du Code de la normalisation du GATT. Ils s'efforceront de mieux harmoniser leurs normes fédérales respectives afin de réduire les obstacles techniques au commerce tout en protégeant la santé et la sécurité nationale, la qualité de l'environnement et les intérêts du consommateur. On encouragera une plus grande compatibilité des normes aux niveaux de l'état, de la province et du secteur privé.

Agriculture

Les deux gouvernements conviennent d'éliminer sur 10 ans les droits de douane sur les produits agricoles et de ne pas utiliser de subventions directes à l'exportation dans leurs échanges bilatéraux de produits agricoles. Pour les fruits et légumes frais, l'Accord renferme une disposition tarifaire spéciale qui permet de réimposer temporairement les droits de douane courants dans certains cas. Les deux gouvernements s'exempteront de leurs lois respectives sur les importations de viandes, et les licences que le Canada exige pour les importations de blé, d'avoine et d'orge seront éliminées lorsque les niveaux de soutien céréalier seront équivalents dans les deux pays. Le Canada sera exempté de toutes futures restrictions quantitatives américaines sur les produits contenant 10 pour cent ou moins de sucre. L'Accord maintient notre système de gestion des approvisionnements et notre réseau d'offices de commercialisation, et il prévoit un léger relèvement de nos contingents d'importation de volailles et d'œufs. Les deux pays conviennent de réduire les règlements techniques qui entravent le commerce, tout en protégeant la santé des humains, des animaux et des plantes.

Vins et spiritueux

Les deux gouvernements conviennent d'accorder le traitement national pour les pratiques d'inscription au catalogue et de distribution, en prévoyant certaines exceptions pour les établissements vinicoles de la Colombie-Britannique et pour les commerces privés de vin de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Le Canada éliminera l'écart de majoration entre les prix des vins canadiens et américains sur une période de sept ans, et immédiatement pour les spiritueux. L'Accord ne touche pas les restrictions actuellement appliquées à la bière. Toutes les autres mesures de discrimination au niveau du prix appliquées par le Canada et les États-Unis seront immédiatement éliminées.

Énergie

Les deux gouvernements conviennent d'interdire la plupart des restrictions posées aux exportations et aux importations d'énergie, sous réserve des raisons déjà autorisées par le GATT et pour lesquelles de telles restrictions pourront être appliquées, y compris celles liées à l'approvisionnement ou à la conservation. Mais en cas d'imposition de contrôles à l'exportation pour insuffisance des approvisionnements, le pays exportateur offrira un accès proportionnel au niveau consenti au pays importateur et ce, sans augmentation des prix. Tout comme pour les restrictions quantitatives générales, le pays exportateur n'est aucunement tenu d'approvisionner l'autre pays.

Commerce des produits automobiles

L'Accord maintient le Pacte de l'automobile et les mesures de protection qu'il offre à ses participants actuels. L'Accord ne modifie aucunement les engagements sur la valeur ajoutée au Canada pris par les producteurs participant au Pacte. Les règles d'origine prévues dans l'Accord encouragent l'achat d'un plus grand nombre de pièces en Amérique du Nord. Les exemptions et remises de droits de douane sur les produits automobiles seront graduellement éliminées, tout comme l'embargo canadien sur les importations d'automobiles d'occasion.

Mesures d'urgence

Les deux gouvernements conviennent d'utiliser des normes plus rigoureuses pour l'application de mesures de sauvegarde (contingents ou restrictions) à leurs échanges bilatéraux. Les contingents globaux d'importation ou les surtaxes imposés par l'un ou l'autre gouvernement en vertu de l'article 19 du GATT exempteront l'autre partie si ses expéditions ne sont pas importantes (moins de 5 à 10 pour cent du total des importations). Pendant la période de transition prévue par l'Accord, lorsque les importations provenant de l'autre pays contribueront de manière sensible au préjudice grave causé par les importations, les réductions de droits prévues dans l'Accord pourront être suspendues pour une période maximale de trois ans, mais une seule mesure du genre pourra être prise pour un produit donné.

Marchés publics

Le Canada et les États-Unis conviennent d'élargir l'accès de leurs fournisseurs réciproques aux marchés de leurs administrations fédérales respectives, en se fondant sur le Code du GATT relatif aux marchés publics. Le champ d'application du Code sera élargi aux achats valant entre 25 000 $ US (environ 33 000 $ CAN) et 171 000 $ US (238 000 $ CAN). D'autres négociations bilatérales seront menées lorsque le Code du GATT aura été renégocié.

Commerce des services

C'est le premier accord qui prévoit un ensemble de règles devant régir divers secteurs de services. Les deux gouvernements appliqueront dorénavant les principes du traitement national, du droit à une présence commerciale et du droit d'établissement à leurs fournisseurs respectifs de services, conformément au chapitre sur l'investissement. Les annexes sectorielles explicitent ces obligations pour le tourisme, les services d'architecture ainsi que les services d'informatique et de télécommunications améliorés.

Services financiers

L'Accord maintient l'accès que les institutions financières du Canada et des États-Unis ont au marché de l'autre pays, et il ouvre de nouveaux domaines de concurrence pour la souscription à des titres et pour les services bancaires.

Industries culturelles

Les industries culturelles sont explicitement exemptées de l'Accord.

Autorisation de séjour temporaire pour gens d'affaires

Les gens d'affaires faisant le commerce de produits et de services pourront plus facilement se rendre de l'autre côté de la frontière.

Investissement

Les deux gouvernements conviennent d'accorder dorénavant le traitement national à leurs investisseurs respectifs et de n'imposer aux investisseurs de l'autre pays aucune prescription touchant l'exportation, la teneur en éléments locaux, les achats locaux ou le remplacement des importations. Les lois existantes, les règlements promulgués et les politiques publiées sont maintenus. Le seuil canadien pour l'examen des acquisitions américaines directes sera relevé à 150 million $ CAN d'ici 1992. L'examen des acquisitions américaines indirectes sera graduellement éliminé sur la même période.

Règlement des différends en matière de droits antidumping et compensatoires

Un mécanisme de règlement des différends garantira l'application équitable des lois des deux pays prévoyant des mesures antidumping et compensatoires. L'un ou l'autre gouvernement pourra demander à un groupe spécial binational d'examiner des décisions finales en matière de droits antidumping ou compensatoires. Les décisions des groupes spéciaux seront exécutoires.

Les nouvelles lois ne s'appliqueront pas à l'autre pays à moins que celui-ci n'y soit expressément mentionné. Un groupe spécial binational pourra examiner les changements proposés à la législation et émettre des avis à ce sujet. Les deux gouvernements s'efforceront d'élaborer et d'appliquer un nouvel ensemble de lois sur les mesures antidumping et compensatoires et ce, d'ici sept ans.

Dispositions institutionnelles

Une commission mixte du commerce canado-américain sera établie pour superviser la mise en œuvre de l'Accord et pour régler les différends. Les deux gouvernements conviennent en outre de demander à un groupe binational spécial, à la requête de l'un ou l'autre pays, de faire des recommandations sur le règlement de différends touchant l'interprétation et l'application de l'Accord dans les cas autres que les affaires de droits antidumping et compensatoires. Les deux gouvernements renverront ces différends à l'arbitrage obligatoire dans le cas des mesures de sauvegarde et, s'ils y consentent tous deux, pourront également le faire dans d'autres cas.